

Manual para la **contratación pública ecológica**

de la Administración General del Estado



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
TERCERA DEL GOBIERNO
MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU

Este manual es resultado del proyecto «Cambiar los estilos de vida para recuperar la naturaleza» impulsado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU.

Elaborado por:

Grupo de Investigación Compra Pública Verde de la Universidad de Alcalá, impulsado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y con el apoyo de la Dirección General de Servicios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Edita:

© SUBSECRETARÍA
Gabinete Técnico



NIPO: 665-24-007-7 **ISBN:** 978-84-18778-22-3

Coordinación:

Ximena Lazo Vitoria



Universidad
de Alcalá

Colaboradores (por orden alfabético):

A. De Juan Quirós, A. Ferreira Sánchez, B. Fernández Ruiz, C. de Guerrero Manso, C. A. Aznaran Carmelino, E. M. Ferreira Teles, E. Hernáez Salguero, F. Blanco López, H. Ruiz de Castañeda, I. Sobrino García, J. M. García Blanco, J.M. Gimeno Feliú, J. Pernas García, J. Martínez Martínez, J.F. Mestre Delgado, J. González García, M. Armada Seguí, M. A. Bernal Blay, M. Giménez Baldazo, R. Fernández Acevedo, S. González Iglesias, T. Moreo Marroig y X. Lazo Vitoria.

Alcalá de Henares, septiembre 2023

Maquetación e impresión:

Gráficas Aries



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU

«Financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, los puntos de vista y las opiniones expresadas son únicamente los del autor o autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o la Comisión Europea. Ni la Unión Europea ni la Comisión Europea pueden ser consideradas responsables de las mismas».



ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN DEL MANUAL	6
2. INTRODUCCIÓN	8
3. PRINCIPIOS, CONCEPTOS CLAVES Y MARCO REGULATORIO	11
3.1. Estrategias y normas fundamentales	11
3.2. Principios y conceptos claves para la incorporación de consideraciones ambientales en las licitaciones públicas. La importancia de la justificación	17
3.3. ¿Cuándo hay que incorporar consideraciones ambientales en un contrato público?	19
4. DEFINICIÓN DE PRIORIDADES Y OBJETIVOS	22
4.1. Análisis estratégico de la necesidad pública del objeto del contrato	22
4.2. Memoria económica y coste ambiental del contrato	24
5. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	25
5.1. En fase de preparación del contrato	25
5.1.1. Documentos del expediente de contratación	25
5.1.2. Nuevamente la necesidad de justificar la incorporación de consideraciones ambientales	26
5.1.3. Relevancia de la previsión de los métodos de verificación de las cláusulas ambientales en fase de licitación y ejecución en los pliegos	27
5.1.4. Pliego de prescripciones técnicas particulares	35
5.1.4.1. Objeto del contrato	35
5.1.4.2. Prescripciones técnicas ambientales	39
5.1.5. Pliego de cláusulas administrativas particulares	45
5.1.5.1. Definición y contenido del pliego de cláusulas administrativas	45
5.1.5.2. Prohibiciones de contratar de carácter medioambiental	49
5.1.5.3. Condiciones de selección del contratista: exigencia de capacidad técnica ambiental	51
5.1.5.4. Subcontratación	58
5.1.5.5. Criterios de adjudicación ambiental	60
5.1.5.6. Condiciones especiales ambientales de ejecución	79
5.2. En fase de licitación y adjudicación	83
5.2.1. Publicación y transparencia	83
5.2.1.1. Preponderancia de la inteligencia artificial en la contratación pública ambiental	84
5.2.2. Admisión de licitadores	86
5.2.3. Evaluación y selección de ofertas	88

5.2.4. Tratamiento de ofertas anormalmente bajas	92
5.2.5. Finalización de la evaluación y decisión	95
5.2.6. Adjudicación del contrato	97
5.3. En fase de ejecución	99
5.3.1. Responsable del contrato	99
5.3.2. Gestión de la relación con el contratista	100
5.3.3. Penalidades	101
5.4. Resolución del contrato	104
5.5. En fase de recepción y liquidación del contrato	107
5.5.1. Extinción del contrato. Recepción de la prestación. Liquidación del contrato. Consecuencias del incumplimiento	107
6. EL CONTROL/SUPERVISIÓN DE LA INCLUSIÓN EN EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	112
6.1. Supervisión de los resultados ambientales tras la ejecución del contrato. Evaluación de las necesidades futuras por el órgano de contratación a la vista de los resultados de la ejecución del contrato: aplicación de procesos de mejora continua	112
6.2. Recurso especial en materia de contratación pública	114
6.3. Recurso contencioso-administrativo	114
6.4. La oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)	114
6.5. El control externo de la sostenibilidad ambiental en la contratación pública por el Tribunal de Cuentas	115
7. ANEXOS	121
7.1. Recopilatorio básico de legislación	121
7.2. Referencias bibliográficas	126
7.3. Recursos	134
7.4. Glosario de términos	138
7.5. Lista de ecoetiquetas	140
7.6. Memoria económica y coste ambiental del contrato	146
7.6.1. La correcta planificación presupuestaria de los contratos	146
7.6.2. La legalidad presupuestaria	147
7.6.3. ¿Cómo se financian los contratos públicos?	148
7.6.4. Presupuesto base de licitación (PBL)	149
7.6.5. Cuestiones presupuestarias. Crédito adecuado y suficiente	153
7.6.6. El valor estimado del contrato (VEC)	154
7.6.7. El precio del contrato	158
7.6.8. El pago del precio del contrato	160
7.6.9. Errores comunes	162
7.6.10. Buenas prácticas o ejemplos	163
7.7. Colaboradores, cargos y responsabilidades	164
ABREVIATURAS	167

**“Las autoridades públicas,
incluidas las instituciones de la UE,
deben predicar con el ejemplo
y asegurar que sus procedimientos
de contratación respeten criterios
ecológicos”**

Pacto Verde Europeo, 2019





1. PRESENTACIÓN DEL MANUAL

El presente Manual para la Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado es fruto de la colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Fundación Biodiversidad y la Universidad de Alcalá. Ha sido elaborado por el Grupo de Investigación de referencia en esta materia: GI Compra Pública Verde UAH y un grupo de colaboradores y expertos del sector público.

El Manual tiene por objeto dotar a la Administración General del Estado (en adelante, AGE), sus órganos de contratación y el personal técnico de una herramienta que explique en términos simples, pero sin merma de rigurosidad la integración transversal de la sostenibilidad ambiental en los contratos públicos. Aunque su destinatario es la AGE, este Manual también puede ser de utilidad para otras Administraciones Públicas, así como para el resto de los operadores jurídicos y económicos, en general.

Dentro de las prioridades marcadas por la Unión Europea (en adelante, UE) en política de contratación pública, la publicación de la «Recomendación sobre la profesionalización de la contratación pública¹» por la Comisión Europea en 2017 apuesta por priorizar la formación de los responsables públicos de contratación para garantizar sus capacidades, conocimientos e integridad; tender hacia la completa profesionalización y la creación de una carrera profesional en esta materia.

Por su parte, **ProcurCompEU** define las competencias claves, proporciona una referencia común y facilita el desarrollo profesional. Este Manual pretende también servir de apoyo docente y referencia para alcanzar ese objetivo de profesionalización y especialización.

¹ Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública.

La capacidad estratégica de la contratación pública, su posibilidad de influir sobre el mercado y ser motor de cambio económico, justifican la redacción de este manual. No sólo para aspirar a cumplir los compromisos medioambientales y de emisiones establecidos por el Acuerdo de París y en el Pacto Verde Europeo adquiridos por España sino para convertirnos en una sociedad descarbonizada, energética y económicamente eficiente que garantice un horizonte sostenible a las generaciones futuras.





2. INTRODUCCIÓN

La **contratación pública ecológica** se inserta en la concepción estratégica que impulsan las instituciones europeas. El Consejo de la Unión Europea² insiste en la necesidad de potenciar dicha función y pone el acento en los objetivos de sostenibilidad ambiental.

La compra pública ecológica y la introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (ecoetiquetas, reciclabilidad de los productos y economía circular, sistemas de depuración de vertidos y gestión de envases, etc.) son admitidas desde hace tiempo como válidas por las Instituciones europeas³. Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**, lo que coincide con nuestro derecho interno, en especial con lo establecido en el artículo 45 de nuestra Constitución.

Por tanto, los ambientales, de ser objetivos secundarios han pasado a ser objetivos primarios vinculados al modelo socioeconómico europeo.

La **sostenibilidad ambiental** es una herramienta fundamental recogida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas en 2015. La UE ha decidido incluir los ODS en sus políticas e iniciativas a todos los niveles. La exigencia de sostenibilidad ambiental deberá articularse para cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo (en adelante, PVE) y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitaria y la exigencia de neutralidad climática.

² «Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente» (2020/C 412/01).

³ Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, COM/2001/0274 final.

La sostenibilidad ambiental debe ser un presupuesto en toda decisión de adquisición pública, sin que pueda ser freno para ello el fomento de una competencia mal entendida, enfocada meramente al precio y no a la rentabilidad económica y social.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) habilita para la incorporación de **criterios ambientales a la contratación pública**, en un contexto en el que la sostenibilidad ambiental se configura como un objetivo primario de política económica a escala europea. El art. 1.3 LCSP supuso una clara «innovación» en la comprensión práctica de la contratación pública, pronunciándose contra una filosofía burocrática formal y excesivamente economicista para incorporar como preceptiva una visión estratégica de la contratación pública, incluyendo referencias expresas al valor social y ambiental y a la protección de las PYMES. Se pasa de una visión meramente presupuestaria de la contratación pública a una concepción como **instrumento de implementación de políticas públicas**, con especial relevancia de los objetivos de reducción de la huella de carbono en las adquisiciones públicas. La sostenibilidad ambiental es un elemento principal tal y como reconoce el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), en la Sentencia de 30 de enero de 2020, Tim (asunto C395/18, ECLI:EU:C:2020:58), apartado 38, en la que se reafirma en la necesidad de una **visión estratégica del contrato** advirtiendo que:

«Los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, (...) un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros⁴».

En este contexto, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE)⁵ introduce una referencia a la sostenibilidad ambiental en la contratación pública⁶. Este precepto prevé articular una **nueva compra pública ecológica** desde los siguientes criterios:

- a) A modo de presupuesto habilitante se establece que «se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deberán ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente». No se precisa ni amplía el alcance de la vinculación al objeto, que es donde más problemas prácticos se detectan como «freno» a una nueva cultura de contratación pública con sensibilidad ambiental. En este sentido, se ha pronunciado el «Informe Trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020», de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (junto con la OIReScon y el Comité de Cooperación en materia de Contratación).

⁴ Resulta claro que son compatibles con la regulación de la contratación pública criterios de adjudicación que no necesariamente guardan relación directa con la contratación pública (paradigmáticas, entre otras, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, C513/99, ECLI:EU:C:2002:495 o de 4 de diciembre de 2003, Wienstrom, C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651).

⁵ Véase apéndice 7.1. Recopilatorio básico de legislación.

⁶ La exposición de motivos destaca que «la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono».

- b) De forma acertada, se prevé imponer la contratación ecológica mediante exigencias en las especificaciones técnicas.
- c) Se contempla también la utilización de los **criterios de adjudicación** como opción de poner en valor la sostenibilidad ambiental. Al respecto conviene recordar que estos criterios son un elemento determinante para la mejor adjudicación, por lo que su diseño, ponderación y sistema de puntuación deben estar debidamente alineados con este objetivo. Difícilmente se puede considerar una decisión contractual como correcta desde la perspectiva de la buena administración si entre los criterios de adjudicación no se han tenido en cuenta los aspectos cualitativos de la prestación y la sostenibilidad ambiental es un criterio válido, admitido desde hace años por el TJUE (véase apartado 5.1.5.5. **Criterios de adjudicación ambiental**).

Como complemento ineludible a la correcta ejecución debe contemplarse un **modelo de penalidades contractuales** por incumplimiento de las condiciones del contrato, de su calidad, o de los deberes del contratista, que «blinde» el interés público ante un escenario de una prestación deficiente o inadecuada al interés público. La LCSP es clara al habilitar y fomentar esta opción, con umbrales de penalidad que claramente tienen una fuerza «disuasoria» que debe servir de freno a incumplimientos que conduzcan a una resolución anticipada.

En definitiva, la compra pública ecológica ya no es una mera opción, sino que debe ser parte del ADN de una administración pública comprometida con la necesidad de avanzar hacia un modelo de crecimiento económico inteligente que tiene a la sostenibilidad como objetivo de primer nivel.





3. PRINCIPIOS, CONCEPTOS CLAVES Y MARCO REGULATORIO

3.1. Estrategias y normas fundamentales

La contratación pública es una poderosa herramienta de mercado para alcanzar objetivos de sostenibilidad ambiental. **La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)** aboga por introducir cambios sustanciales en la forma en que las sociedades consumen bienes y servicios. Hay un Objetivo de Desarrollo Sostenible específico que se refiere a esta materia, el ODS 12: «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles» y, específicamente, su **meta 7** «Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales».

La expresión «marco regulatorio» significa el conjunto de normas que es necesario tener en cuenta a la hora de «ambientalizar» una licitación pública⁷. Estas normas son muy abundantes y tienen diverso origen: internacionales, europeas, estatales y autonómicas;⁸ tal y como se aprecia en el siguiente esquema explicativo.

⁷ El Manual incluye un Apéndice 6.1 donde se recogen las principales normas sobre CPE.

⁸ Para las normas de Derecho interno, la exposición se centra en las estatales, dado el ámbito de aplicación de este Manual.



Figura 1

La exposición debe partir necesariamente citando el Acuerdo de París (Tratado Internacional obligatorio) que establece un compromiso de reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (en adelante, GEI) de forma sustancial. Por su parte, el Pacto Verde Europeo (2019) recoge un compromiso político de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Con posterioridad, la aprobación de la conocida como «ley europea del clima» (2021) ha convertido este objetivo en jurídicamente obligatorio al señalar que:

«El presente Reglamento establece un objetivo vinculante de neutralidad climática de la Unión de aquí a 2050... (art. 1º).

...las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas art. 2º “Objetivo de neutralidad climática”»⁹.

La Unión Europea ha aprobado nuevos instrumentos para acelerar la descarbonización. Puede destacarse el denominado «Objetivo 55» cuya finalidad es revisar y adaptar la legislación de clima, energía y transporte de la UE para alcanzar un objetivo intermedio en 2030¹⁰.

El compromiso de España con el cumplimiento de las metas del Acuerdo de París se contiene fundamentalmente en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en adelante, PNIEC) 2021-2030¹¹ y en la LCCTE. El PNIEC contiene medidas de gran interés para la Compra Pública Ecológica (en adelante, CPE). Por ejemplo, para el suministro de energía de origen renovable frente a la situación actual (para el sector público estatal se fija un porcentaje mínimo del 50% de origen y está previsto que para el año 2025 se alcance el 100%) el PNIEC propone:

- ▶ Un nuevo Acuerdo Marco con 100% de energía renovable.
- ▶ Una compra pública de innovación para la implantación de energía renovable en sector público.
- ▶ Subastas centralizadas para adquisición de electricidad.

⁹ Reglamento (UE) 2021/119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) Nº. 401/2009 y (UE) 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima).

¹⁰ En concreto, deben reducirse las emisiones de GEI e incrementarse las absorciones, de manera que las emisiones netas de GEI se reduzcan en todos los sectores de la economía y a nivel interno en un 55% como mínimo para 2030, con respecto a los niveles de 1990. Comunicación de la Comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, COM/2021/550 final, 14 de julio de 2021.

¹¹ Véase el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021 – 2030 Téngase en cuenta también el borrador de actualización del PNIEC

En el ámbito europeo, la contratación pública se basa en unos principios y libertades enunciadas en el propio TFUE y recogidos en las Directivas europeas de contratación pública. En particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Además, **el propio TFUE establece la obligación de incluir las exigencias relativas a la protección ambiental en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la UE, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible (art. 11)**. Este enfoque ecológico es también el resultado de la **labor interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que ha abierto camino para la ambientalización de las licitaciones públicas**. Recordemos sus primeros pronunciamientos: el conocido caso Concordia Bus Finland (2002) relativo a la incorporación de criterios de reducción de emisiones; el caso Wienstrom (2003), sobre suministro eléctrico a partir de fuentes renovables y Países Bajos (2012), exigencia de una etiqueta como especificación técnica, u equivalente para acreditar que los productos adquiridos proceden de la agricultura ecológica. Y más recientemente, el caso Tim (2020) sobre exclusión de un subcontratista por incumplimiento de las normas ambientales.

Las Directivas europeas de contratación pública de 2014 incluyen un enfoque estratégico de la contratación pública e incorporan un intenso contenido ecológico entre sus disposiciones. Estas Directivas han sido incorporadas al Derecho español mediante la LCSP y del RD-ley 3/2020, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

DIRECTIVAS	NORMA DE TRANSPOSICIÓN
Directiva 2014/24/UE Clásica	LCSP
Directiva 2014/24/UE Concesiones	LCSP + RD-LEY 3/2020
Directiva 2014/24/UE Sectores excluidos	RD-LEY 3/2020

Figura 2

En las Directivas europeas y de forma coherente en la legislación española sobre contratación pública (antes citada), la incorporación de consideraciones ambientales puede tener lugar de modo transversal, es decir, en distintos momentos del iter contractual (véase Fig. 3).



Figura 3

En este esquema es importante articular **mecanismos afinados de control y fiscalización** que permitan comprobar que realmente se cumple el clausulado ambiental incorporado a la respectiva licitación. También, la conveniencia de desarrollar **indicadores para evaluar la incidencia global y por sectores de la contratación estratégica**.

La Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, aprobada por el Pleno de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación con fecha 28 de diciembre de 2022, establece como uno de sus objetivos para el señalado período precisamente la utilización de la contratación pública para apoyar políticas ambientales. Hay que recordar que la Estrategia es un instrumento jurídico vinculante para todo el sector público.

En el ámbito de la AGE tiene una especial relevancia el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (en adelante, PCEAGE). Es un documento de referencia para la incorporación de la variable ambiental en las compras públicas en determinados suministros, obras y servicios considerados como prioritarios.

Los principales objetivos del Plan son:

- a. Promover la adquisición por parte de la administración pública de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental posible.
- b. Servir como instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular.
- c. Apoyar con medidas concretas para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador garantizando, al mismo tiempo, un uso más racional y económico de los fondos públicos, tanto desde el punto de vista de la inversión como desde el punto de vista de la explotación.
- d. Promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública.
- e. Dar publicidad en el ámbito de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, de las posibilidades que ofrece el marco jurídico tanto nacional como internacional sobre la contratación pública ecológica.

El Plan, de acuerdo con los criterios de contratación pública ecológica fijados por Comisión Europea, establece unos sectores a los que considera prioritarios:

- a. Alimentación y servicios de restauración.
- b. Iluminación interior de edificios.
- c. Alumbrado público exterior y semáforos.
- d. Aparatos eléctricos y electrónicos utilizados en el sector de la asistencia sanitaria.
- e. Calefactores a base de agua.
- f. Diseño, construcción y gestión de edificios de oficinas.
- g. Diseño, construcción y mantenimiento de carreteras.
- h. Electricidad.
- i. Equipos de impresión.

- j. Eventos.
- k. Grifería sanitaria.
- l. Inodoros y urinarios de descarga.
- m. Mobiliario y paneles murales.
- n. Ordenadores y monitores.
- ñ. Papel para copias y papel gráfico.
- o. Productos textiles.
- p. Productos y servicios de jardinería.
- q. Productos y servicios de limpieza.
- r. Sistemas combinados de calor y electricidad. Sistemas de climatización.
- s. Transporte.

En España, la normativa de CPE se localiza en los siguientes tres ámbitos principales de regulación:

- a. En primer término, el ámbito tradicional conformado por las reglas contenidas en la LCSP y RD-Ley 3/2020 antes citadas.
- b. En segundo lugar, las normas sobre los Fondos Next Generation.
- c. En tercer lugar, las normas sobre cambio climático y de legislación sectorial ambiental.

Seguidamente se exponen estos dos últimos ámbitos desde la óptica de la Administración General del Estado.



Figura 4

• **Legislación de cambio climático y ambiental sectorial**

La LCCTE incorpora en su texto significativas previsiones de compra pública ecológica. Así, la inclusión obligatoria en los contratos públicos que licite la AGE de criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático, bajo la forma de prescripciones técnicas. Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, la ley prevé la elaboración de un Catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra el cambio climático, debiendo identificarse los de reducción de emisiones y huella de carbono, incluidos los relacionados con una alimentación sostenible y saludable. La elaboración del citado Catálogo se enco-

mienda conjuntamente al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y al Ministerio de Hacienda, debiendo estar concluido en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley.

También es reseñable la inclusión obligatoria de criterios de adjudicación ecológicos específicamente en contratos de redacción de proyectos, contratos de obras y concesión de obras.

La LCCTE otorga un papel muy relevante a la huella de carbono en cuanto indicador ambiental de emisiones de GEI. Así, se generaliza su uso como especificación técnica, también como criterio de adjudicación para determinados contratos y en el sector de edificación se fomenta el uso de materiales con la menor huella de carbono posible.

En el ámbito de la legislación sectorial, puede citarse la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular incorpora varios mandatos para acen-
tuar el enfoque de economía circular en las compras públicas.

• Fondos Next Generation

La legislación sobre Fondos Next Generation merece también una especial atención porque utiliza ampliamente la compra pública como herramienta estratégica para lograr una recuperación justa y según un modelo productivo más sostenible y resiliente. La utilización de **pliegos-tipo** es una medida establecida en el RD-ley 36/2020 con carácter básico. Se subraya la conveniencia de homogeneizar la contratación mediante el citado instrumento y facilitar la rápida incorporación de criterios ecológicos y de sostenibilidad en general.

El **principio de no causar daño significativo al medio ambiente** (DNSH, por sus siglas en inglés) es otra de las novedades que incorpora el Derecho Europeo y que tiene una notable incidencia en los contratos públicos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El DNSH se define en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (en adelante, denominado Reglamento de Taxonomía) y establece sobre la base de seis objetivos ambientales (véase Fig. 5) criterios para determinar cuándo se causa un perjuicio significativo al medio ambiente.



Figura 5

La Comisión Europea ha publicado la Guía Técnica sobre la aplicación del principio de DNSH¹² y, por su parte, el MITECO también ha elaborado una completa Guía¹³. En octubre 2023, la Comisión Europea ha publicado una Guía técnica sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR)¹⁴. En esta última Guía se establece la conveniencia de incorporar el cumplimiento del principio DNSH en fase diseño de las medidas MRR, es decir, incluyendo consideraciones ambientales en los pliegos contractuales. También, se mencionan los criterios de contratación pública ecológica, aprobados por la Unión Europea (ver Anexo 7.3. Recursos) que pueden utilizarse para respaldar el cumplimiento del principio DNSH.

3.2. Principios y conceptos claves para la incorporación de consideraciones ambientales en las licitaciones públicas. La importancia de la justificación

La incorporación de consideraciones ambientales al expediente de contratación debe cumplir particularmente con los principios de vinculación con el objeto del contrato, no discriminación y proporcionalidad.

Una consideración ambiental es la incorporación en los pliegos contractuales de previsiones ambientales, obligando al adjudicatario de un contrato público a dar cumplimiento, junto con el objeto del contrato, a determinados objetivos de política ambiental que se estiman de interés general. Las consideraciones ambientales pueden incorporarse en los pliegos contractuales en la definición del objeto del contrato, como requisitos de solvencia, en la formulación de las prescripciones técnicas, en la determinación de los criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución contractual.

Es muy importante que la incorporación de consideraciones ambientales vaya acompañada de una **justificación adecuada y suficiente en los propios documentos contractuales**¹⁵.

• PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El **principio de proporcionalidad** significa que las exigencias que se incorporen mediante las consideraciones ambientales deben ser adecuadas para alcanzar el objetivo medioambiental que se persigue. Por ejemplo, en materia de solvencia económica o financiera el legislador europeo recuerda la importancia del principio de proporcionalidad y da alguna pauta para ayudar a su concreción:

¹² Comunicación de la Comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 2021/C 58/01

¹³ Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente.

¹⁴ Vid. Comunicación de la Comisión Europea C/2023/111 de 11 de octubre de 2023.

¹⁵ Vid. Apartado 5.2. Nuevamente la necesidad de justificar la incorporación de consideraciones ambientales.

«La imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública. Los requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. En particular, los poderes adjudicadores no deben estar autorizados a exigir a los operadores económicos un volumen de negocios mínimo que no sea proporcional al objeto del contrato. El requisito normalmente *no debe exceder como máximo el doble del valor estimado del contrato*. No obstante, pueden aplicarse exigencias más estrictas en circunstancias debidamente justificadas, que pueden referirse al elevado riesgo vinculado a la ejecución del contrato o al carácter crítico de su ejecución correcta y a tiempo, por ejemplo, porque constituye un elemento preliminar necesario para la ejecución de otros contratos» (Considerando 83, Directiva 2014/24).

• PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

El **principio de no discriminación** significa una prohibición de que las consideraciones ambientales impliquen directa o indirectamente una preferencia o un trato desigual de unos operadores económicos por sobre otros. Ello comporta:

- Un deber de transparencia. La transparencia incide de forma significativa en evitar prácticas discriminatorias. De ahí que se exija que los requisitos, criterios y, en general, las obligaciones que se impongan sean indicadas con la antelación suficiente, para que puedan ser conocidas por los operadores económicos y favorecer la concurrencia.
- Un deber de diseñar las consideraciones ambientales de manera que no creen barreras de acceso o la creación de obstáculos injustificados.

• PRINCIPIO DE VINCULACIÓN AL OBJETO DEL CONTRATO

La **vinculación al objeto del contrato** se exige por la LCSP en cada una de las etapas en las que la incorporación de consideraciones ambientales puede tener lugar. Véase la siguiente figura:



Figura 6

Por tanto, habrá que valorar en cada caso si la vinculación entre la consideración ambiental que se quiera incorporar y el objeto del contrato a licitar existe y es suficiente. Para ello es útil recordar que el TJUE ha realizado desde sus primeras sentencias una **interpretación amplia** y no restrictiva de esta exigencia. Y es ese enfoque el que se recoge por el legislador europeo en las Directivas de contratación donde se **define la vinculación al objeto del contrato por su relación con el ciclo de vida** del producto, servicio u obra, *incluso* cuando se refiera a **factores que no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros y servicios**.

VINCULACIÓN AL OBJETO DEL CONTRATO

Especificaciones Técnicas (art. 42)

«...las especificaciones técnicas definirán las características exigidas de una obra, un servicio o un suministro. Esas características podrán referirse también al proceso o método específico de producción o prestación de las obras, los suministros o los servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su **ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios**, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este».

Criterios de adjudicación (art. 67.3)

«...3. Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, **en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida**, incluidos los factores que intervienen:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material...»

Condiciones especiales de ejecución (art. 70)

«...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...»

Figura 7

3.3. ¿Cuándo hay que incorporar consideraciones ambientales en un contrato público?

Deber general de ambientalizar los contratos públicos

Las Directivas de contratación y la LCSP establecen que la contratación pública es un instrumento que debe utilizarse para alcanzar objetivos medioambientales. La LCCTE establece que la contratación debe emplearse para alcanzar el objetivo de neutralidad climática (descarbonización).

Por ejemplo, la LCSP establece en su art. 1 Objeto y finalidad, lo siguiente:

«3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social».

Y en el art. 35 el contenido mínimo del contrato, debe incluir:

«c) Definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación».

✓ Los órganos de contratación deben adquirir productos y contratar obras y servicios con un impacto ambiental reducido a lo largo de todo su ciclo de vida.

✗ La incorporación de consideraciones ambientales no debe realizarse con fines de cumplimiento meramente formal de la LCSP y tampoco para reiterar lo que ya indica la legislación.

Contratos que afecten o puedan afectar al medio ambiente

La LCSP obliga a ambientalizar específicamente aquellos contratos que afecten o puedan afectar al medio ambiente. Nótese que el enfoque es claramente de *prevención* ambiental. Se incluyen no solo a los contratos *que afectan al medio ambiente*, sino que también aquellos otros en los que existe una *probabilidad* de que ello tenga lugar “puedan afectar”. Para estos supuestos, la LCSP establece una regulación particular para las especificaciones técnicas y para los criterios de adjudicación.

En el caso de las **prescripciones técnicas**, el art. 126.4 LCSP establece que:

«Siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios regulados en los arts. 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación¹⁶».

En el caso de los **criterios de adjudicación**, la LCSP obliga a que determinados contratos se adjudiquen en todo caso utilizando más de un criterio de adjudicación. Una de las categorías contractuales en que ello tiene lugar es la siguiente, según dispone el art. 145.3.h):

¹⁶ La remisión a la Ley 16/2002 (derogada) debe entenderse hecha al vigente Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

«Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso de eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos».

En los casos en que una norma establezca una ambientalización obligatoria

Vamos a utilizar como ejemplo el art. 31.2 LCCTE y, específicamente, el caso del contrato de obras¹⁷. La LCCTE obliga a incluir como criterios de adjudicación, algunos de los que se mencionan en el citado artículo como son, por ejemplo, requisitos de máxima calificación energética.

Cuando aparezca así recogido entre los objetos contractuales del Plan de Contratación Ecológica de la Administración General del Estado 2018 u otros Planes aprobados por el Estado

El PCEAGE establece la necesidad de incorporar criterios ecológicos en la contratación pública en sectores prioritarios (indicados con anterioridad) con la finalidad de que las Administraciones Públicas fomenten y contribuyan a los objetivos de sostenibilidad económica y medioambiental.

El PCEAGE prevé unos objetivos, como son, entre otros, promover la adquisición por la administración pública de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental, promover cláusulas medioambientales en la contratación pública y dar publicidad sobre las posibilidades que ofrece el marco jurídico de la contratación pública ecológica.

Lo mismo puede decirse de otros Planes aprobados por el Estado. Cabe destacar el Plan de Incorporación de la Metodología BIM en la contratación pública de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, aprobado por el Consejo de ministros el 27 de junio de 2023 (BOE 20 de julio de 2023). El Plan BIM establece una calendarización (que se inicia en abril 2024) para la incorporación obligatoria de la metodología BIM en la contratación pública.

Por aplicación del principio de no causar daño significativo al medio ambiente en aquellos contratos públicos cofinanciados con Fondos UE Next Generation

Todas las actuaciones que se ejecuten dentro del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) deben cumplir con el principio de no causar daño significativo al medio ambiente. Nos remitimos para su contenido a lo explicado más arriba.

¹⁷ Nos referimos únicamente a este contrato por simplificación. La LCCTE incluye también a los de redacción de proyectos y a las concesiones de obra.



4. DEFINICIÓN DE PRIORIDADES Y OBJETIVOS

4.1. Análisis estratégico de la necesidad pública del objeto del contrato

El art. 28 LCSP establece que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. En el momento que surge la necesidad, comienza la fase de preparación de todo el procedimiento de licitación, debiendo llevarse a cabo con precisión, al ser la base para definir el objeto del contrato y las prestaciones que incluye.

Para definir el objeto del contrato, adquieren especial relevancia las políticas medioambientales de la UE y la AGE, así como el posible impacto ambiental del contrato (véase apartado 3. PRINCIPIOS, CONCEPTOS CLAVES Y MARCO REGULATORIO y ANEXO 7.1. Recopilatorio básico de legislación). En todo caso, hay que interrelacionar el objeto del contrato con la estrategia, el plan o programa ambiental con el que se vincule. Por ejemplo, en un contrato de obras de un edificio de oficinas públicas habrá que tener en cuenta todos los aspectos relacionados con el concepto de edificio de energía casi nula amparados en las estrategias de cambio climático.

La evaluación inicial debe comprender, al menos, los siguientes extremos:

- ▶ Naturaleza y extensión de las necesidades que se pretende satisfacer mediante el contrato proyectado, de manera que permita concretar la necesidad real de la demanda.
- ▶ Finalidad de contratar el objeto en cuestión, de entre las establecidas en las competencias de la entidad.
- ▶ Cómo puede llevarse a cabo la satisfacción de la necesidad, según el tipo de contrato, obteniendo la máxima rentabilidad a lo largo de todo el ciclo de vida, esto

es, teniendo en consideración todos los costes directos e indirectos durante la vida útil de la adquisición, obra o servicio (precio de compra, gastos de funcionamiento, consumos de energía, agua, combustible, repuestos, mantenimiento, desmantelamiento y eliminación), valorando la posibilidad de llevarla a cabo mediante acciones circulares (reducción, reutilización, reciclaje y recuperación).

- ▶ Estudio del posible impacto medio ambiental, con cuestiones como la eficiencia energética (cantidad de energía/agua necesaria, contaminación), reutilización de bienes, reciclado, etc.
- ▶ Estudio de las posibles modificaciones del contrato, que van a poder producirse con motivo de su adaptabilidad a cambios medioambientales que se pueden producir durante su ejecución.

Conocida y delimitada la necesidad a cubrir mediante el futuro contrato, el órgano podrá evaluar si se trata de una necesidad puntual o permanente, la elección del tipo de procedimiento, si es o no viable la división en lotes del contrato, la selección de las cláusulas ambientales a incorporar en los documentos que integran el expediente de contratación, los criterios de adjudicación que van a determinar la elección de la mejor oferta, entre otros aspectos. De todo ello, el órgano promotor dejará la debida constancia en el expediente de contratación. Seguidamente nos referimos a tres aspectos: situación de mercado, título del contrato y ventajas e inconvenientes en la elección del procedimiento de adjudicación.

a. Análisis de la situación del mercado

En muchas ocasiones, el órgano promotor carece de la información suficiente para evaluar entre otras cosas, el posible impacto medioambiental del contrato, o las consideraciones de naturaleza ecológica que pudieran ser de aplicación a la necesidad en cuestión.

El análisis de las diferentes opciones que se pueden encontrar en el mercado es una de las medidas que va a facilitar a los órganos la posibilidad de determinar las políticas y criterios medioambientales que van a permitirle conocer las mejores técnicas y recursos ambientales disponibles en el mercado.

Al efecto, y de conformidad con el art. 115 LCSP, los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas preliminares de mercado a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo, con el fin de identificar acciones que permitan mejorar el impacto medioambiental de las obras, servicios o suministros a adquirir. Esto permite la exploración de nuevos modelos y está especialmente indicado en el caso de querer establecer una política medioambiental innovadora.

El órgano de contratación podrá realizar acciones de investigación relacionadas con cualquier fase del ciclo de vida, que le ayudarán a elaborar una correcta política medioambiental, como, por ejemplo:

- ▶ Materiales disponibles en el mercado que sean sostenibles medioambientalmente o elaborados a partir de materias primas recicladas. Reutilización de materiales.

- ▶ Consumo de la energía (equipos energéticamente eficientes).
- ▶ Gestión de residuos.
- ▶ Productos respetuosos con el medioambiente (productos de limpieza).
- ▶ Medidas que reduzcan el consumo (alumbrado mediante sensores).
- ▶ Comercio justo/ comida ecológica.
- ▶ Transformación, envasado, utilización, eliminación.

Estas consultas preliminares permitirán al órgano de contratación identificar necesidades, recopilar información sobre los productos disponibles en el mercado, comprobar la viabilidad de las políticas medioambientales establecidas mediante el planteamiento de aspectos que pueden surgir durante la ejecución del contrato. Por su parte, los operadores económicos, obtendrán un mejor conocimiento de las licitaciones, añadiéndoles un tiempo extra para su adecuación y preparación, favoreciendo la concurrencia en los procedimientos.

b. Título ecológico que refleje el objeto del contrato

Se recomienda adaptar un título ecológico al contrato, con el fin de facilitar a los licitadores la identificación de su objeto y el carácter medioambiental del mismo, por ejemplo:

- ▶ Contrato de servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente.
- ▶ Contrato de suministro de comida ecológica para las residencias.
- ▶ Contrato de construcción de edificio público con eficiencia energética.
- ▶ Contrato de suministro de equipos informáticos energéticamente eficientes.

4.2. Memoria económica y coste ambiental del contrato

La apuesta por satisfacer las necesidades de la Administración bajo criterios ecológicos, en ocasiones, requiere la obligación de ampliar las dotaciones presupuestarias clásicas. Los compromisos medioambientales de las empresas suponen costes adicionales que se deben compensar y ello requiere un esfuerzo económico, pero este esfuerzo se verá sobradamente compensado con un uso más racional y sostenible de los fondos públicos.

Considerando la enorme relevancia de la correcta presupuestación contractual se ha elaborado un Anexo específico sobre esa materia como material de apoyo para los órganos de contratación y material complementario a este Manual (véase anexo 7.6. Memoria económica y coste ambiental del contrato).





5. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

5.1. En fase de preparación del contrato

5.1.1. Documentos del expediente de contratación

Para la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas se precisa tramitar un expediente de contratación.

Con carácter general, el expediente de contratación ha de integrar, al menos, todos aquellos documentos que menciona el art. 116 de la LCSP. Entre estos figuran, básicamente, los siguientes:

- ▶ Memoria de necesidad del contrato en los términos previsto en el art. 28.1 de la LCSP.
- ▶ Memoria económica justificando el valor estimado y el presupuesto base de licitación del contrato.
- ▶ Informe justificativo del procedimiento de licitación.
- ▶ Informe justificativo de la clasificación exigida, en su caso, a los participantes.
- ▶ Informe sobre la división o no del contrato en lotes.
- ▶ En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.
- ▶ Informe de Intervención sobre crédito presupuestario con carácter previo a la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- ▶ Informe justificativo de las tareas críticas a ejecutar exclusivamente por el contratista principal en caso de subcontratación (art. 215 LCSP).
- ▶ Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

- ▶ Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) o proyecto técnico de obras con la resolución aprobatoria del proyecto, informe de la oficina de supervisión, en su caso, y acta de replanteo.
- ▶ Certificado de existencia de crédito presupuestario o documento equivalente de financiación.
- ▶ Informe de asesoría jurídica sobre el expediente completo de contratación (DA. 3ª.8 LCSP).

A este expediente de contratación se van adicionando a lo largo del proceso de licitación, ejecución y liquidación todos aquellos documentos que integran dichas fases del expediente, figurando como incidentes de contratación aquellos que acaezcan en fase de ejecución.

Si bien no todo expediente de contratación integra los mismos documentos pues variará dependiendo del tipo de procedimiento, como por ejemplo en el procedimiento negociado o restringido, o en los supuestos de sistemas de racionalización de la contratación con los denominados documentos de licitación (art. 221.5 LCSP) que forman parte del expediente de licitación propio del contrato basado de los acuerdos marcos o en las invitaciones del contrato específico en los sistemas dinámicos de contratación.

5.1.2. Nuevamente la necesidad de justificar la incorporación de consideraciones ambientales

La **clave** para incorporar las consideraciones ambientales dentro de los documentos de contratación radica en la **justificación o motivación suficiente**. Es reiterada la interpretación de los tribunales de recursos contractuales acerca de la ausencia o insuficiente motivación entre el objeto del contrato y las cláusulas ambientales introducidas en el PCAP o en el PPT (Véase apartado 3.2 Principios y conceptos claves para la incorporación de consideraciones ambientales en las licitaciones públicas. La importancia de la justificación).

A este respecto, cabe recordar el contenido el art. 67 del RGCAP. La necesidad de la prestación objeto del contrato puede basarse en planes previamente autorizados o aprobados o estimarse singularmente su necesidad. Así pues, si dentro de la Administración pública se tienen aprobados planes de protección medioambiental, como el plan de cambio climático, de eficiencia energética, economía circular o el plan de gestión sostenible de residuos, son todos ellos apropiados para fundamentar la justificación suficiente de la necesidad ambiental del contrato dentro del expediente de contratación.

De este modo, **en la memoria de necesidad del contrato**, el órgano de contratación ha de motivar la necesidad del contrato, del objeto del contrato y de la vinculación entre dicha necesidad y el objeto contractual seleccionado. Si dicha necesidad pública se halla integrada dentro de los objetivos y metas ambientales comprometidos en los planes ambientales de la Administración contratante, dicha vinculación ha de figurar suficientemente explicada dentro del informe de necesidad del contrato.

De esta forma, la motivación ambiental cimentará la construcción de la vinculación del objeto del contrato con los fines ambientales que se pretenden alcanzar.

5.1.3. Relevancia de la previsión de los métodos de verificación de las cláusulas ambientales en fase de licitación y ejecución en los pliegos

Por regla general, los órganos de contratación no disponen de conocimientos ambientales. Puede ser complicado definir las características ambientales de la prestación que se van a exigir o primar, o las exigencias de solvencia técnico-ambiental que deben cumplir los licitadores para su admisión en un contrato con impacto ambiental.

Teniendo en cuenta estas carencias de conocimiento, los órganos de contratación podrán acudir a las normas técnicas que definen características ambientales de las prestaciones, a etiquetas ambientales de obras, productos o servicios, o a los sistemas de gestión ambiental (SGMA), para solventar, con seguridad jurídica y técnica, dichas carencias de conocimiento a través de estos instrumentos ambientales.

Estas normas o instrumentos de protección ambiental no solo permiten definir cláusulas o criterios ambientales, sino que posibilitan medios de prueba pertinentes para verificar su cumplimiento por los licitadores y contratista.

Ante esta situación se presentan las siguientes recomendaciones prácticas:

- ▶ Teniendo en cuenta la complejidad de la verificación de las características ambientales, los riesgos jurídicos que ello plantea, y la carencia de recursos que afectan a los órganos de contratación, es fundamental definir en los pliegos, de modo preciso, los medios documentales de acreditación de los criterios o cláusulas ambientales.
- ▶ Es recomendable establecer criterios o cláusulas ambientales cuyo cumplimiento sea posible verificar, preferentemente de forma simplificada y automática.
- ▶ En este sentido, los sistemas de certificación o etiquetado son las herramientas que ofrecen mayor seguridad jurídica y simplicidad de gestión, aunque siempre debe dejarse margen para la presentación de medios equivalentes de prueba, en el sentido que indicaremos a continuación.

a. Sistemas de gestión ambiental u otras medidas de gestión

La implantación de sistemas de gestión ambiental permite a las organizaciones analizar su impacto ambiental y adoptar medidas de gestión para mejorar de modo continuo el impacto de sus actividades. Los sistemas generales de referencia son el «sistema de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS¹⁸) y la norma europea/internacional sobre sistemas de

¹⁸ Reglamento (CE) N.º 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

gestión medioambiental (EN/ISO 14001¹⁹). Un operador económico que implante alguno de los sistemas de gestión ambiental indicados podrá solicitar certificación que acredite que su organización cumple las normas de los respectivos sistemas. En los contratos de obra o servicios, los pliegos de cláusulas administrativas podrán exigir especialmente en aquellos con impacto ambiental, la acreditación de las medidas de gestión ambiental «necesarias» que el empresario podrá aplicar al ejecutar contratos de obras y servicios (arts. 88.1.d) y 90.1.f) LCSP).

- **Recomendaciones prácticas**

La exigencia de requisitos de solvencia referidos a la capacidad de gestión ambiental debe ser acorde con el objeto del contrato, esto es, debe ser necesario disponer de dicha aptitud para ejecutar el contrato. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, dicha exigencia estará justificada especialmente en contratos con repercusión ambiental que hagan necesaria la gestión del impacto derivado de la ejecución contractual²⁰.

Los certificados de gestión ambiental, expedidos por organismos independientes, que acrediten que el licitador cumple con determinadas normas de gestión ambiental (EMAS, ISO 14000, UNE 216:301:2007, etc.), sirven como medio de prueba de la capacidad de gestión ambiental en los contratos de obras o de servicio con impacto ambiental (art. 94 LCSP).

Los certificados de gestión ambiental pueden ser igualmente medios, no exclusivos de acreditación, de prueba de cumplimiento de especificaciones técnicas y condiciones especiales de ejecución del contrato de naturaleza ambiental, si sirven para cumplir los requisitos de información o los objetivos definidos por las cláusulas correspondientes (véase ejemplo 1).

- **Errores comunes al utilizar los certificados de los sistemas de gestión ambiental**

- ✗ **No es posible exigir tener implantado un sistema específico de gestión ambiental²¹ o la disponibilidad de un concreto certificado acreditativo. Deben aceptarse certificados equivalentes de prueba de la capacidad para adoptar las medidas de gestión ambiental. Pero esto no es suficiente. Deben permitirse igualmente los medios equivalentes de prueba²², para permitir la participación de las empresas que, no disponiendo de certificados acreditativos, cumplan con las previsiones de las normas que regulan los sistemas de gestión ambiental (véase ejemplo 2).**
- ✗ **Los certificados de los sistemas de gestión no son como tal requisito de solvencia, sino más bien «uno de los medios posibles» para acreditar la capacidad de gestión ambiental, como requisito de solven-**

¹⁹ ISO 14001:2004(es) Sistemas de gestión ambiental — Requisitos con orientación para su uso.

²⁰ Resolución 32/2011, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

²¹ Resolución 16655/2021, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; Resolución 361/2023, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

²² Resolución 115/2018, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; Resolución 34/2021 Tribunal Central de Recursos Contractuales.

cia técnica²³. El PCAP debe definir primero las capacidades de gestión necesarias para la gestión ambiental de un contrato con impacto ambiental (por ejemplo, capacidad para la gestión de residuos peligrosos en un contrato de renovación de un edificio público).

- x No es correcto establecer un criterio de adjudicación referido a la disponibilidad por parte del licitador de un concreto certificado de gestión ambiental. Con todo, sí podrá establecerse como criterio de adjudicación el compromiso del licitador de implantación de un sistema de gestión ambiental en la concreta organización del servicio objeto del contrato (véase ejemplo 3)²⁴. También cabe que los sistemas de gestión puedan ser utilizados como medio de prueba al evaluar determinados criterios de adjudicación (Comisión, 2016).**
- x Sin exigir la implantación de un sistema de gestión ambiental en la ejecución de la prestación, podrá establecerse también un criterio de adjudicación, referido a la calidad y nivel de detalle del plan de gestión ambiental propuesto por el licitador para eliminar o minimizar los impactos ambientales del contrato. Esto permitirá el rendimiento comparativo de las propuestas concretas de los licitadores para reducir el impacto ambiental en la ejecución del contrato. En todo caso, habrá que tener en cuenta la disponibilidad de conocimiento técnico suficiente para valorar las ofertas y, en consecuencia, los riesgos jurídicos derivados de la apreciación discrecional de las diferentes propuestas, no siempre fácilmente comparables.**

- **Buenas prácticas o ejemplos**

- ✓ **Utilización de los sistemas de gestión ambiental como medio de acreditación de cumplimiento de especificaciones técnicas. Obtenido del documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Criterios de contratación pública ecológica de la UE para el mantenimiento del espacio público» (SWD (2019) 404).**

«Los licitadores deberán contar con procedimientos escritos para:

1. Supervisar, registrar y aplicar medidas para lo siguiente: minimizar el consumo de energía; minimizar las emisiones de GEI y de contaminantes atmosféricos; minimizar el consumo de agua; minimizar el consumo de productos (ej. productos de limpieza, fertilizantes minerales y orgánicos, plaguicidas, productos descongelantes); minimizar la generación de residuos, reforzar la biodiversidad (...).

²³ Resolución 820/2019, Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

²⁴ La Resolución 786/2019, TARC dispone que «[...] para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que (estén) claramente vinculados con el objeto del contrato [...]». Estaría vinculado al objeto «cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato [...]».

Verificación: El licitador debe presentar una copia de dichos procedimientos escritos. Se considerarán conformes los sistemas de gestión medioambiental certificados con arreglo al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o la norma ISO 14001, si cubren los objetivos medioambientales previstos en las especificaciones técnicas e incluyen los servicios que constituyen el objeto de la licitación».

✓ **Utilización de los sistemas de gestión como criterio de adjudicación de un contrato de servicios con impacto ambiental significativo.**

«Se otorgarán X puntos adicionales a los licitadores que asuman el compromiso de implantación de un sistema de gestión ambiental en la organización del servicio de recogida y transporte de residuos objeto del presente contrato, durante el primer año de ejecución contractual, de acuerdo con el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o la norma ISO 14001.

Verificación: el contratista deberá presentar certificado acreditativo de la implantación del sistema de gestión medioambiental (como EMAS o ISO 14001), durante el primer trimestre del segundo año de ejecución contractual.

Con todo, en los supuestos de contratos con impacto ambiental significativo, en los que la exigencia de la implantación de sistemas de gestión ambiental sea proporcionada, puede ser preferible establecer como condición especial de ejecución la obligación del contratista de implantar en la organización del servicio un concreto sistema de gestión ambiental».

b. Ecoetiquetas y otros medios de acreditación de las características ambientales de productos

El art. 127.2 de la LCSP prevé que «cuando los órganos de contratación tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, etiquetas de tipo social o medioambiental, como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, el comercio justo (...)».

Las etiquetas ambientales puede ser una forma sencilla, rápida y segura de comprobar el cumplimiento por parte de la oferta de los requerimientos o criterios ambientales contenidos en los pliegos de especificaciones técnicas particulares (véase ejemplo 1), cuando estos hayan sido definidos por referencia a los criterios de concesión de una etiqueta ambiental²⁵.

Asimismo, las certificaciones o etiquetas pueden servir igualmente de referencia para verificar que la oferta cumple con las exigencias para la aplicación de un criterio de valoración ambiental (ej. un criterio de valoración referido al porcentaje de productos ecológicos que

25 COMISIÓN EUROPEA (DG Medio Ambiente), Green public procurement and european ecolabel, 2008; Adquisiciones ecológica, 3ª edición, 2016, p. 33.

ofrece un licitador), o servir de prueba para validar, en la fase de ejecución contractual, el cumplimiento de una condición especial de ejecución por parte del contratista.

Resultan admisibles todo tipo de etiquetas ecológicas y es posible acudir a cualquier clase de etiqueta, sin limitaciones territoriales ni referidas al origen público o privado, así como utilizar etiquetas multicriterio²⁶, de criterio único²⁷, sectoriales específicas²⁸ o de productos clasificados²⁹. También es posible recurrir a sistemas tanto de etiquetado obligatorio (obligatorias y reguladas por la UE como los pictogramas de peligro), como voluntario, como es el caso de las etiquetas Tipo I (ISO 14024 y que definen criterios y umbrales específicos a respetar) u otras similares (denominadas semitipo I, centradas en sectores específicos, en impactos de una fase de ciclo de vida del producto o en un impacto principal como el consumo de agua).

Habitualmente las etiquetas se componen de un estándar, que define la lista de criterios específicos a cumplir por los productos; por la certificación, referida a la evaluación y acreditación; y, finalmente la etiqueta o logotipo que visualiza el cumplimiento. Así, para definir las características ambientales de una prestación en los pliegos podremos acudir al estándar del sistema de etiquetado, mientras que para verificar o acreditar el cumplimiento de este estándar por los licitadores o contratistas podremos recurrir a los certificado o logotipos³⁰.

• Recomendaciones prácticas

A la hora de preparar los contratos, los pliegos pueden exigir o primar el cumplimiento de todos o parte (art. 127, apartados 2 y 4, LCSP) de los criterios técnicos de concesión de una determinada etiqueta ecológica, siempre que estén vinculados al objeto del contrato.

Podrá establecerse que el certificado o etiqueta de un determinado sistema de ecoetiquetado tenga el carácter de medio de prueba de cumplimiento de especificaciones técnicas, condiciones especiales de ejecución o de verificación de criterios de adjudicación, fijados por referencia a los estándares de dicha etiqueta. Este no puede ser, sin embargo, un medio exclusivo de prueba. Deberá aceptarse cualquier otro medio de prueba adecuado y equivalente. Estos medios complementarios pueden ser un certificado o etiqueta de un sistema de etiquetado equivalente, no identificado en los pliegos de forma expresa como medio probatorio, que demuestre cumplir los mismos criterios ambientales definidos en los pliegos.

Además de certificados equivalentes, el órgano de contratación deberá aceptar otros medios adecuados de prueba que demuestren que las obras, suministros o servicios que ha de prestar el futuro contratista cumplen los requisitos de la etiqueta específica exigida (art.

²⁶ Es el caso de la etiqueta ecológica de la UE, el Cisne Nórdico o el Ángel Azul.

²⁷ Estas etiquetas se basan en uno o varios de los criterios de aceptación/exclusión vinculados a un aspecto específico, por ejemplo, a la eficiencia energética. Es el caso de la etiqueta comunitaria de agricultura ecológica (COMISIÓN EUROPEA, Manual sobre contratación pública ecológica, 3ª edición, 2016, p. 19).

²⁸ Estas etiquetas incluyen programas de certificación en materia de silvicultura operados por organizaciones como el Consejo de Administración Forestal (Forest Stewardship Council, FSC) o el Programa para la Aprobación de la Certificación Forestal (Programme for the Endorsement of Forest Certification, PEFC).

²⁹ Estos productos o servicios se clasifican con arreglo a su comportamiento medioambiental a propósito del criterio en cuestión, en lugar de utilizar criterios de aceptación/exclusión. Entre los ejemplos cabe citar a la etiqueta energética de la UE, que clasifica productos relacionados con el consumo energía según su eficiencia energética (COMISIÓN EUROPEA, Manual sobre contratación pública ecológica, 3ª edición, 2016).

³⁰ IHOBE, Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y en la contratación pública, 2020, p.5 y ss.

127.3, LCSP)³¹. La equivalencia debe probarla en todo caso el candidato o licitador (art. 127.6, LCSP) de forma «contundente y clara»³². La valoración de dicha equivalencia puede requerir la disponibilidad de conocimiento especializado por parte del órgano de contratación.

Podrán tener la consideración de medios adecuados de prueba los informes de pruebas de un organismo de evaluación de la conformidad o un certificado expedido por este último. Podrán considerarse también como medios equivalentes una declaración ambiental de producto o un informe técnico del fabricante.

La indicación de una etiqueta específica en las prescripciones técnicas en ningún caso exige al órgano de contratación de su obligación de detallar con claridad en los pliegos las características y requisitos que desea imponer y cuyo cumplimiento la etiqueta específica exigida pretende probar (art. 127.5, LCSP).

Pueden ser utilizadas como referencia para la definición de especificaciones técnicas, pero también para los criterios de valoración y las condiciones de ejecución (art. 127.2, LCSP).

Las ecoetiquetas pueden servir de referencia para concretar las prescripciones técnicas mínimas que debe cumplir la prestación. Además, puede establecerse en el mismo contrato un criterio de valoración que otorgue puntos adicionales a aquellas ofertas que ofrezcan características ambientales, no previstas como especificaciones técnicas, o rendimientos ambientales adicionales (véase el ejemplo 2).

Las etiquetas ambientales pueden servir para caracterizar un compromiso concreto de adscripción de medios de acuerdo con lo previsto en el art. 76.2, LCSP.

Las ecoetiquetas utilizadas de referencia deben cumplir con una serie de requisitos para ser utilizadas como referencia (conforme al art. 127). Para garantizar que la etiqueta ambiental utilizada de referencia cumple dichos criterios, el órgano debería limitarse a verificar si la ecoetiqueta en cuestión, que se pretende utilizar como referencia, es una etiqueta Tipo I (o semitipo I)³³ de acuerdo con la ISO 14024³⁴.

- **Errores comunes al utilizar las etiquetas ambientales**

- ✗ **No se podrá exigir por parte de los poderes adjudicadores que las empresas dispongan de productos o servicios adscritos a un determinado sistema de etiquetado ambiental.**
- ✗ **No será válido un pliego que establezca la exigencia de acreditar el cumplimiento de criterios o cláusulas de los pliegos, exclusivamente mediante la etiqueta utilizada como referencia o etiquetas equiva-**

31 El TACR entiende que la LCSP prohíbe la exclusión expresa en los pliegos de etiquetados o medios equivalente de prueba, pero no exige la referencia expresa a la posibilidad de presentación de estos medios equivalentes por parte del licitador, ya que dicha posibilidad está reconocida por la propia LCSP (Resolución 1235/2020).

32 Resolución 1061/2020, de 5 de octubre de 2020, del TARC.

33 Vid. ejemplos de etiquetas tipo I, como la ECOLABEL comunitaria, y semitipo I, y de su aplicación práctica en la contratación práctica, en IHOBE, Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y en la contratación pública, 2020, p. 14.

34 El sitio web sobre contratación pública verde de la Comisión Europea dispone de una relación de ecoetiquetas para cada uno de los servicios o productos identificados como prioritarios por la UE.

lentes. Debe abrirse igualmente la posibilidad de presentar medios equivalentes de prueba.

- x No se podrán utilizar como referencia criterios de concesión de una etiqueta que hagan referencia al comportamiento de las empresas. En ese caso, deberían seleccionarse y utilizarse solo los criterios de concesión de una determinada etiqueta vinculados al objeto del contrato (art. 127.2, in fine, LCSP). Será conveniente revisar los criterios subyacentes a la etiqueta antes de hacer referencia a ella en sus documentos (Comisión, 2016).**

- **Buenas prácticas o ejemplos**

- ✓ **Utilización de etiquetas ambientales como medio de definición de especificaciones técnicas.**

Como ejemplo de estándar se puede destacar la Decisión de la Comisión Europea de 5 de junio de 2014 por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a los productos textiles. Este estándar establece, por ejemplo, que para la obtención de la etiqueta comunitaria singular, las fibras textiles deben cumplir los siguientes criterios técnicos:

«El contenido de algodón de los siguientes productos incluirá al menos un 95% de algodón ecológico: camisetas, top de mujer, camisetas deportivas, pantalones vaqueros, pijamas y prendas para dormir, ropa interior y calcetines».

Este criterio vinculado al objeto del contrato podrá utilizarse en el proceso de elaboración del pliego de especificaciones técnicas particulares, para definir las características ambientales de los productos textiles en un contrato de suministro o de servicios.

- ✓ **Utilización de etiquetas ambientales en los contratos de alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras» (SWD (2019) 404).**

Como especificación técnica

«Rollo de papel de cocina y papel de cocina.

Todos los rollos de papel de cocina y el papel de cocina deberán cumplir los requisitos de etiquetado ecológico de la UE para el producto específico o equivalente.

Verificación: el licitador deberá presentar una lista de productos de papel que se utilizarán en la ejecución del contrato, señalando específicamente los productos que cumplen con el cri-

terio. La lista se acompañará de las etiquetas de las que disponen los productos o los medios equivalentes de prueba acreditativos del cumplimiento de los criterios ecológicos indicado».

Como criterios de adjudicación

«Rollo de papel de cocina, papel de cocina.

Se concederán puntos de manera proporcional a las licitaciones en las que más del X % de los rollos de papel de cocina y del papel de cocina cumpla los requisitos de etiquetado ecológico de la UE para el producto específico o equivalente.

Verificación: El licitador deberá presentar una lista de productos de papel que se utilizarán en la ejecución del contrato, señalando específicamente los productos que cumplen con el criterio. La lista se acompañará de las etiquetas de las que disponen los productos o los medios equivalentes de prueba acreditativos del cumplimiento de los criterios ecológicos indicado».

c. Medios de verificación de cumplimiento de normas técnicas ambientales o niveles de rendimiento fijados en los pliegos

Como se indica en el apartado correspondiente de la Guía, las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones especiales de ejecución podrán definirse por referencia a normas europeas, nacionales o internacionales, que incluyan características ambientales de productos.

¿Cuáles son los medios para acreditar el cumplimiento de las características ambientales definidas por referencia a normas técnicas?

• Recomendaciones prácticas

Para acreditar el cumplimiento del estándar de las normas técnicas utilizadas como referencia, debe aceptarse la prueba de cumplimiento de la norma de la referencia o de una norma equivalente.

Como medio de prueba podrá presentarse un informe de pruebas de un organismo de evaluación de la conformidad o un certificado expedido por este último, siempre que acepte certificados expedidos por otros organismos equivalentes.

Se aceptarán otros medios de prueba adecuados, como, por ejemplo, una declaración de la empresa licitadora o informe técnico del fabricante, cuando el empresario de que se trate no tenga acceso a dichos certificados o informes de pruebas ni la posibilidad de obtenerlos en los plazos fijados, siempre que la falta de acceso no sea por causa imputable al mismo (art. 128, LCSP).

Cuando las especificaciones no se definan por referencia a normas técnicas, los medios de prueba indicados en este cuadro podrán solicitarse igualmente para la acreditación del nivel de rendimiento fijado (ej. ahorro energético del 30%) o para validar los compromisos propuestos por el licitador en el marco de la aplicación de un criterio de adjudicación.

En la fase de selección, para los contratos de suministro podrán establecerse como criterio de solvencia técnica de los empresarios los «certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas técnicas» (art. 81.1.f)). Esto puede servir para verificar que los productos suministrados cumplirán con las especificaciones técnicas ambientales (durabilidad, contenido reciclado, reciclabilidad, reparabilidad, consumo energético, etc.), determinadas por referencia a una determinada norma técnica (Comisión, 2016).

- **Buenas prácticas o ejemplos**

- ✓ **Ejemplo de utilización de normas técnicas en los contratos de adquisición de mobiliario nuevo. Especificación técnica.**

«Las emisiones de formaldehído de todos los tableros derivados de la madera suministrados, en la forma en que se utilicen en el mueble (en otras palabras, sin revestimiento, recubiertos, revestidos, chapados), y que se hayan fabricado con resinas de formaldehído será inferior o igual al valor umbral de EI para emisiones de formaldehído según se definen en el anexo B de la norma EN 13986.

Verificación: Se aportará una declaración del proveedor del tablero derivado de la madera, en la que se indique que los tableros suministrados son conformes con los límites de emisión de EI, respaldada por informes de ensayo llevados a cabo de conformidad bien con la norma EN 717-1, EN 717-2 / EN ISO 12460-3 o EN 120 / EN ISO 12460-59.

Se considerarán conformes los muebles que hayan recibido la etiqueta ecológica de la UE para mobiliario, según se establece en la Decisión (UE) 2016/1332 de la Comisión, u otras etiquetas ecológicas pertinentes de tipo I conforme a la norma ISO 14024 que cumplan directamente los requisitos indicados, o mediante métodos equivalentes».

5.1.4. Pliego de prescripciones técnicas particulares

5.1.4.1. Objeto del contrato

a. Definición

La primera ocasión de integrar aspectos ambientales en un contrato público se presenta en el momento de la elección del objeto del contrato. El objeto ambiental del contrato define las necesidades públicas relacionadas con la protección ambiental. La LCSP regula el objeto del contrato en el art. 99 LCSP.

La LCSP admite que el objeto del contrato se defina en atención a las **necesidades o funcionalidades** concretas que se pretendan satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solu-

ción concreta. En particular, la LCSP señala que se definirán de este modo los contratos en los que se estime que puedan incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

Por tanto, en relación con la protección del medio ambiente, la definición funcional del objeto del contrato se realiza designando aquel producto, servicio u obra con un rendimiento ambiental de las prestaciones públicas que pretenden satisfacerse, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única.

Así, la ley admite que los objetos de contratación de carácter ambiental se definan en base a la reducción de los impactos ambientales y/o mejorar el rendimiento ambiental en la realización de la prestación a satisfacer.

b. Relevancia medioambiental en la definición del objeto del contrato

Al definir el objeto de un contrato, los órganos de contratación gozan de una amplia discrecionalidad técnica para elegir lo que precisan atendiendo a las necesidades públicas que han de cubrir.

Las prestaciones objeto de contrato deben ser las oportunas para la adecuada satisfacción de las necesidades públicas a cubrir. Ello les otorga un amplio margen de maniobra para incluir consideraciones medioambientales, siempre que con ello no se distorsione el mercado, es decir, que no se limite u obstaculice el acceso al mismo, pudiendo especificar niveles de comportamiento medioambiental de materiales o servicios y/o métodos de producción concretos con el menor impacto ambiental posible.

En este sentido, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato.

Se ha de configurar de modo que los operadores económicos puedan identificar cuáles son las necesidades ambientales configuradas dentro del objeto del contrato.

La elección del **objeto ambiental**, por tanto, reviste una gran relevancia, dado que condiciona el alcance admisible de las especificaciones técnicas ambientales y del clausulado del PCAP como los criterios de adjudicación, la solvencia técnica o las condiciones especiales de ejecución ambientales, que se puede incorporar en los pliegos (vinculación con el objeto del contrato).

De este modo, se permite que la Administración Pública indique cuáles son las prioridades y los objetivos medioambientales más importantes que pretende alcanzar con la licitación pública, estableciendo en el propio objeto, dicha preferencia ambiental como una parte esencial y central del contrato público en cuestión.

Es por tanto **altamente recomendable integrar una mención expresa dentro del propio objeto del contrato** a aquellas estrategias, planes o programas de carácter ambiental que permitan orientar sobre las metas u objetivos ambientales con los que se pretende coadyuvar con dicha prestación pública.

En relación con las características que debe cumplir el objeto de un contrato, cabe recalcar las siguientes:

- ▶ Debe ser completo incluyendo toda aquella información precisa para evaluar de forma clara las prestaciones a realizar, como inventarios o catálogos disponibles.
- ▶ Debe ser suficiente incluyendo la funcionalidad o uso al que va a ser destinada esa prestación pública de modo que se proporcione a los licitadores la información precisa para considerar formular sus ofertas.
- ▶ Debe incardinarse perfectamente con la definición que de dicho tipo contractual establece la LCSP (entre otros, contrato de obras, servicio, suministro o concesiones).
- ▶ Debe responder adecuadamente a los principios que rigen la contratación pública, permitiendo su plena aplicación.

De este modo, en función de la descripción del objeto ambiental utilizada por la Administración, los operadores económicos pueden comparar su capacidad para concurrir a la licitación, a través de la relación entre el objeto del contrato y el objeto social del licitador, identificando correctamente las prestaciones y, en su caso, decidir presentar oferta.

Además, al definir el objeto del contrato en términos de rendimiento o funcionalidad ambiental, se permite que los licitadores puedan presentar ofertas ambientales alternativas y con ello contribuir a seleccionar aquella oferta que sea la mejor relación calidad precio con un notable rendimiento medioambiental. Los licitadores pueden incluir los desarrollos técnicos más recientes existentes en el mercado e incluso es un estímulo para la innovación y la búsqueda de las mejores soluciones.

Por ello, tanto en el anuncio de licitación como en los pliegos de contratación, debe siempre señalarse, con la mayor exactitud posible, el objeto y alcance de las prestaciones ambientales que se desean contratar.

En caso contrario, la inexactitud o confusión en la definición del objeto del contrato deriva en consecuencias perniciosas para la Administración Pública, pues los licitadores no habrán de soportar las indefiniciones del objeto contractual, como puede ser la indeterminación del ámbito del contrato, la ausencia de inventario completo de las prestaciones ambientales, la indefinición del destino o fin de la prestación, las concretas funcionalidades ambientales que pretende conseguir o el margen de rendimiento ambiental que se busca alcanzar en las prestaciones a licitar.

c. División en lotes del objeto del contrato

En materia medioambiental, parece ventajosa la división en lotes del objeto del contrato (art. 99.3 LCSP) ya que permite **ecologizar** un lote, esto es, al producto, servicio u obra previsto en un lote concreto.

Y con esta misma meta, la división del contrato en lotes admite configurar un lote específico para la prestación del servicio de auditoría ambiental de aquellas obligaciones ambientales

derivadas del resto de lotes del contrato, seleccionando aquel personal y recursos especializados en evaluación o impacto ambiental y en pruebas ambientales de laboratorio para corroborar el cumplimiento de los vectores ambientales previstos.

En este caso, cabe recomendar al órgano de contratación la limitación de este lote de asistencia ambiental, de modo que, un mismo licitador no pueda ser adjudicatario del contrato principal y del lote dedicado a la comprobación de los impactos ambientales derivados de la ejecución ambiental del contrato.

d. Elección de un título ecológico para el contrato o el lote del contrato

La denominación idónea del título ambiental del contrato es una decisión estratégica del órgano de contratación (véase Título ecológico que refleje el Objeto del contrato).

El título ambiental del contrato y/o del lote del contrato permite a los operadores económicos identificar fácilmente las prioridades medioambientales del órgano de contratación en la información básica publicada en la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#).

Se transmite el mensaje obvio de la relevancia ambiental de las prestaciones a contratar.

Cabe en todo caso advertir de la necesidad de ser coherentes en esta labor. Esto implica la denominación idónea del título del contrato con el propio objeto del contrato, pues siguen publicándose, en el apartado de título del expediente de contratación en los anuncios de licitación los propios objetos contractuales y consecuentemente provoca la consiguiente confusión a los lectores y licitadores en estos portales entre la amplitud del título publicado y el objeto del contrato recogido en los pliegos. Por ello, hay que prestar especial atención a la incorporación, dentro de los entornos virtuales de contratación, de la denominación o título del contrato no incorporando el objeto de contrato que habrá de figurar, en todo caso, dentro de los pliegos de contratación.

Con ello, se facilita a los licitadores la rápida identificación de lo que se pretende contratar y transmite el mensaje nítido de que el comportamiento medioambiental del producto, servicio u obra será un aspecto relevante de la prestación pública objeto de licitación.

e. Errores comunes sobre el objeto del contrato

x Confundir el título del contrato con el objeto del contrato en el anuncio de publicación del contrato en la plataforma de contratación.

«Título del contrato: N° Expediente: CONTR 2023 0000061259 El presente contrato tiene por objeto la gestión, diseño, emisión, impresión, distribución e información de las tarjetas que se entregarán a los beneficiarios de las becas (gestionadas por la Dirección [...] de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades...».

x Utilización de acrónimos dentro del título del contrato.

«Título del contrato: N° Expediente: d.o, d. ej. o. y coord. seg. y sal. para mejor. acces. y ef. en. est. buscor de la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Córdoba».

f. Buenas prácticas o ejemplos sobre el objeto del contrato

- ✓ **Incorporar dentro del título del contrato el carácter ambiental o sostenible del objeto del contrato o bien hacer mención expresa al contenido primordial ambiental dentro del título del contrato.**

«Título del contrato N° Expediente: 135/2021/00099 Contrato para el Suministro de gas natural ambientalmente sostenible a edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.

Título del contrato N° Expediente 69/2023 Plan de Movilidad Sostenible para el Pla de Mallorca. Presidencia de la Mancomunitat Pla de Mallorca».

5.1.4.2. Prescripciones técnicas ambientales

a. Definición

Una prescripción técnica ambiental es aquella pauta técnica que define la realización de la prestación concretando sus calidades, elementos y condiciones con el menor impacto ambiental posible, conforme al art. 124 LCSP.

Las prescripciones técnicas ambientales pueden referirse al proceso o método específico más sostenibles de producción, prestación o comercialización de las obras, los suministros o los servicios requeridos. Pero también pueden referirse a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, según la definición establecida en el art. 148 LCSP siendo ello posible, incluso cuando los factores que intervienen en los procesos de su ciclo de vida no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios.

Una prescripción técnica ambiental **representa el nivel de exigencia mínimo establecido** por el órgano de contratación. Por ello, **las ofertas que no lo respeten deben ser inadmitidas.**

b. ¿Cómo se formula en un pliego de licitación?

Una prescripción técnica ambiental no puede reproducir una obligación ambiental preexistente, es decir, que ya esté prevista en la legislación ambiental. La prescripción técnica establece una obligación, estándar ambiental para el respectivo contrato. No tiene por finalidad recordar una obligación ambiental que está recogida en la legislación.

En los otros documentos que conforman el expediente de contratación no se podrá reproducir literalmente lo mismo que ya se ha previsto como una obligación mínima de la prescripción técnica contemplada dentro del PPT.

Cabe recordar la singularidad del contrato de obras donde el PPT forma parte del proyecto de obra según el art. 233 de la LCSP.

Las prescripciones técnicas **únicamente** pueden incluirse en el PPT y deben cumplir con los requisitos y principios enumerados en el apartado 5.1.3. Pliego de prescripciones técnicas particulares.

El PPT debe proporcionar a los licitadores la información suficiente sobre qué se quiere contratar de manera clara e indubitada de modo que les permita formular una oferta.

Existen tres modos de formular las prescripciones técnicas ambientales:

- **Atendiendo a términos de rendimiento o de exigencias funcionales medioambientales.** Esto significa que las prescripciones técnicas definen lo que los bienes o servicios deben realizar, el resultado o tarea ambiental que han de cumplir o el propósito en términos de eficiencia, capacidad o desempeño ambiental del bien o servicio. Es una descripción más abierta para que el licitador analice las distintas opciones y ofrezca la que mejor cumpla con el objetivo ambiental y pueda optar entre diversas opciones y ofertar aquella que considere que cumplan con dicho objetivo ambiental.

Véase ejemplo N° 1 en apartado 7. Buenas prácticas.

- **Haciendo una mención expresa a especificaciones técnicas ambientales contenidas en normas nacionales, europeas o internacionales conforme al orden de prelación previsto en la LCSP (art. 126).** En este caso, las prescripciones técnicas determinan las características técnicas, físicas, medibles del producto o servicio. Es una descripción más cerrada pues la oferta se ha de preparar en base a normativa técnica preexistente. Se utiliza cuando el órgano de contratación tiene claridad acerca del requisito técnico que quiere incluir en el PPT.

Véase ejemplo N° 2 en apartado 7. Buenas prácticas.

- **O un método mixto combinando un determinado rendimiento o funcionalidad ambiental con una norma técnica previa.** Es una descripción más compleja a la hora de comparar ofertas pues se mezcla la norma técnica ambiental taxativa con las posibles opciones presentadas por cada licitador.

Véase ejemplo N° 3 en apartado 7. Buenas prácticas.

c. Relevancia medioambiental

En los contratos cuyo objeto afecta o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios fijados por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (arts. 3 y 4)³⁵.

En este tipo de contratos es **preceptiva la incorporación** de prescripciones técnicas ambientales que permitan imponer un mínimo de respeto ambiental y posibilitar valorar ofertas con avances medioambientales.

Debido al alto impacto medioambiental de la construcción de inmuebles cuya definición se recoge en el proyecto de obra, los contratos de redacción de proyectos de obra habrán de incluir criterios ambientales en el PPT.

d. Límites

En general, existen una serie de límites respecto a la configuración de las prescripciones técnicas ambientales:

- **No harán referencia a una fabricación, a una procedencia determinada o a un procedimiento concreto que caracterice los productos o servicios ofrecidos por un único empresario o a una marca patente o tipo con el fin de favorecer o descartar a ciertas empresas o productos.**
- **No podrán ser discriminatorias.**
Deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad, no creando obstáculos a la competencia de modo que deberá admitir la equivalencia del suministro o la prestación formulada.

Existen dos excepciones al principio de no discriminación:

- ▶ Cuando se justifique suficientemente en el pliego.
- ▶ Cuando no sea posible formular con suficiente detalle y precisión la prescripción técnica ambiental sin referirse a una marca, patente o tipo concreto. Siempre se deberá acompañar de la expresión **«O equivalente»**.

e. Consecuencias del incumplimiento de la prescripción técnica ambiental

El incumplimiento de las prescripciones técnicas ambientales por el licitador es causa de exclusión de la respectiva oferta de la licitación.

³⁵ El art. 126.4 hace referencia a la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación que, al estar derogada, se entiende hecha por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

Se apreciará dicha exclusión cuando el incumplimiento de la prescripción técnica ambiental sea expreso, claro e indubitado:

- ▶ Cuando se oponga al contenido del PPT.
- ▶ Cuando la oferta sea incongruente con las prescripciones técnicas ambientales previstas en el pliego.

f. Errores comunes al definir una especificación técnica

Una prescripción técnica ambiental no puede contener una definición genérica

- ✗ «El manejo utilizado en el catering deberá ser biodegradable».
- ✓ «El menaje utilizado en el catering deberá ser biodegradable conforme a la norma EN 13432».

Una prescripción técnica ambiental no debe contener una previsión ambiental que sea de obligado cumplimiento según un texto normativo vigente.

- ✗ «El adjudicatario deberá envasar los residuos peligrosos de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Reglamento (CE) N.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) N.º 1907/2006».
- ✓ «El adjudicatario *además* de envasar los residuos peligrosos de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Reglamento (CE) N.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) N.º 1907/2006, deberá etiquetar y comunicar la situación del envase y la trazabilidad del mismo al responsable del contrato.

* Es una obligación legal prevista en el art. 21.d) Obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Una prescripción técnica ambiental no puede contravenir otras normas técnicas de obligado cumplimiento

- ✗ «El adjudicatario del contrato de obras deberá utilizar el 50% de hormigón reciclado en los cimientos del edificio».

- ✓ **«El adjudicatario del contrato de obras deberá utilizar el 50% de hormigón reciclado en rellenos y pavimentos (usos no estructurales)».**

* Cabe recordar que la norma técnica prevista en el Código Estructural limita el uso del hormigón reciclado en un 20% por cuestiones de seguridad estructural.

Una prescripción técnica ambiental no podrá hacer una referencia opcional a su cumplimiento del tipo:

- ✗ **«El adjudicatario *podrá* disponer de vehículos para la prestación del servicio cuyo nivel sonoro debido al uso de vehículos pueda ser inferior a los límites máximos impuestos por la normativa vigente en cada momento, actualmente la Directiva 2007/34/CE sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor».**
- ✓ **«El nivel sonoro debido al uso de vehículos para la prestación del servicio *deberá* ser inferior a los límites máximos impuestos por la normativa vigente en cada momento, actualmente la Directiva 2007/34/CE sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor».**

g. Buenas prácticas o ejemplos

- ✓ **Formulación de prescripción técnica ambiental en un mismo contrato:**

1. Rendimiento o funcionalidad

«PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIEZA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE MADRID

Gestión de residuos: El concesionario estará obligado a realizar los trabajos correspondientes para la recogida, separación y transporte de todos los residuos procedentes de la totalidad de las prestaciones contenidas en el presente pliego que deben ser retirados del espacio público. Todos estos productos o residuos serán primeramente identificados para que, en el marco de buenas prácticas medioambientales y la normativa que en cada momento esté en vigor durante la duración del contrato, se realice su recuperación o reutilización siendo esta actividad prioritaria, mediante la valorización de estos».

2. Especificación técnica con norma técnica

«PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIEZA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE MADRID. Criterios ambientales de la flota de vehículos.

Los vehículos adscritos al contrato deberán cumplir los siguientes requisitos de carácter ambiental:

- ▶ Etiqueta Cero: eléctricos, eléctricos de autonomía extendida, híbridos enchufables con una autonomía igual o mayor a 40 kilómetros y vehículos de pila de combustible de hidrógeno.
- ▶ Etiqueta Eco: híbridos, híbridos enchufables con autonomía inferior a 40 kilómetros y coches impulsados por gas natural (GNC y GNL) o por gas licuado del petróleo (GLP)».

3. Método mixto

✓ **Pliego de prescripciones técnicas del contrato del servicio público de limpieza de los espacios públicos de Madrid**

Abonados y enmiendas. Los abonados a efectuar durante el periodo de vigencia del contrato se desarrollarán según los siguientes parámetros de calidad:

- ▶ Se restringirá el uso de abonos químicos a situaciones determinadas en las que haya que compensar una carencia del suelo o para recuperar extracciones y pérdidas por mineralización o lixiviación.
- ▶ Se hará uso de abonos orgánicos, minerales o enmiendas adaptadas a una gestión medioambiental sostenible, con el fin de mantener los suelos mejor estructurados y potenciando su fertilidad.
- ▶ Se emplearán abonos con etiqueta CE con contenidos y equilibrios ajustados a la época de aplicación y las necesidades de las especies.

✓ **Pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato del servicio de limpieza viaria en la ciudad de A Coruña**

Expediente 541/2019/661.

El objeto de este contrato prevé una prescripción técnica ambiental reproducida en el segundo párrafo.

«Objeto del contrato

Es objeto del presente Pliego establecer las condiciones técnicas que servirán de base para contratar el servicio de limpieza viaria de la ciudad de A Coruña, de conformidad con la documentación técnica que figura en el expediente, que tendrá carácter contractual. El presente pliego se considerará integrado en su totalidad al de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato, formando, en consecuencia, parte de dicho Contrato. La gestión de la limpieza viaria de todas las calles, vías y espacios de uso público forma parte de las actividades y prestaciones que el Concello da Coruña tiene como competencias prioritarias. Dichas actividades, se engloban dentro de las actividades de protección del medio ambiente y como parte fundamental de las necesidades de bienestar de la ciudadanía, siendo susceptibles de contratación, de acuerdo a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que en su artículo 25.1 declara que el Municipio, para la gestión de sus intere-

ses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo, señalando entre otras las competencias en materia de protección del medio ambiente, la limpieza viaria de la ciudad».

Prescripción técnica ambiental referida a los vehículos que ejecuten el contrato:

«Los vehículos adscritos al contrato, con la excepción de los vehículos en uso aportados por el Concello da Coruña y los utilizados durante la fase de puesta en marcha, deberán cumplir los siguientes requisitos de carácter ambiental: Valores límites en las emisiones de contaminantes a la atmósfera para vehículos de nueva incorporación al contrato. Vehículos destinados al transporte de mercancías con una Masa Máxima Autorizada < 3,5 t. (Categoría N1) (Camiones de caja abierta, furgonetas, vehículos ligeros, etc.) de nueva incorporación a la flota deberán cumplir los límites de emisión impuestos en la Norma Euro 6 y disponer de la clasificación “cero emisiones” de la DGT o bien estar catalogados como “ECO”».

5.1.5. Pliego de cláusulas administrativas particulares

5.1.5.1. Definición y contenido del pliego de cláusulas administrativas

El PCAP es el documento que establece las pautas que van a regir la adjudicación y posterior ejecución de un contrato público.

El PCAP es un documento vinculante para ambas partes porque establece y desarrolla los derechos y obligaciones de la entidad contratante y del adjudicatario. Su aceptación incondicional por parte del licitador se produce con la presentación de su oferta. El PCAP es el documento de mayor importancia desde el punto de vista jurídico, hasta el punto de ser considerado «la Ley del contrato» por la jurisprudencia. Para elaborar un pliego completo, conciso y adecuado a cada contrato se debe prestar especial atención al contenido que se incorpora al mismo.

A continuación, se presenta a modo de guía, el contenido mínimo que debe incluir un PCAP. Se ha organizado atendiendo a cinco capítulos diferenciados en función de las distintas fases de la vida del contrato.

a. Datos generales

- i. **Objeto del contrato (véase apartado 5.1.4.1. Objeto del contrato).**
- ii. **Código Common Procurement Vocabulary³⁶ (CPV):** es una referencia que permite la clasificación del objeto del contrato y que se establece en el **Reglamento (CE) N° 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007.**

³⁶ Para ampliar información sobre los CPV existentes puede consultarse el Reglamento (CE) N° 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

El código CPV tiene una estructura de árbol de hasta nueve dígitos que identifican cada producto o servicio facilitando el conocimiento de lo que se contrata a operadores de otros Estados miembros que no conozcan el idioma en el que está escrito el PCAP.

- iii. **Régimen jurídico.**
- iv. **Órgano de contratación.**
- v. **Perfil del contratante.**
- vi. **Duración del contrato.**

b. Aspectos económicos

- i. **Presupuesto base de licitación (PBL).**
- ii. **Valor estimado del contrato (VEC).**
- iii. **Precio del contrato.**
- iv. **Crédito presupuestario** o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio.

c. Tramitación, presentación de ofertas y evaluación

- i. **Forma de tramitación del expediente a efectos de la adjudicación del contrato** (ordinaria, sin reducción de los plazos o urgente con reducción de algunos plazos).
- ii. **Plazo de presentación de proposiciones.**
- iii. **Procedimiento de adjudicación del contrato**, indicando el elegido. Los procedimientos ordinarios son el abierto y el restringido. Cuando se utilice el procedimiento negociado se indicará la causa que justifica su aplicación, así como los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación.

Determinado el objeto del contrato, tras el estudio de la necesidad, y la información recabada del mercado, el órgano de contratación debe proceder a la elección del tipo de procedimiento a fin de implantar las medidas indicadas anteriormente:

- **Procedimiento abierto y procedimiento restringido:** la presentación de ofertas se encuentra a disposición de todos aquellos operadores económicos que, cumpliendo con las condiciones de capacidad y solvencia, quieran presentar oferta, o hayan sido posteriormente invitados.

Ventajas: cuantos más operadores económicos se presenten a la licitación, más posibles soluciones medioambientales va a tener el órgano de contratación a su disposición a la hora de obtener una solución que satisfaga los requisitos medioambientales.

El procedimiento restringido, además, permite evaluar la capacidad técnica ambiental en una fase previa a la invitación de ofertas, permitiendo al órgano de contratación invitar tan solo a aquellas que cumplan sus requisitos.

Inconvenientes: al no poder ser objeto de negociación, las condiciones medioambientales deben encontrarse muy bien delimitadas en los pliegos que rigen la licitación.

- **Procedimiento con negociación y diálogo competitivo:** la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos.

Ventajas: son procedimientos más flexibles que permiten controlar mejor el efecto que van a tener en el contrato los requisitos medioambientales y colaborar con los operadores económicos, expertos en la materia, para la definición conjunta de soluciones innovadoras medioambientales.

Inconvenientes: para poder llevar a cabo una correcta negociación / diálogo con los candidatos, el órgano de contratación debe tener una correcta formación y un nivel de experiencia adecuado.

- **Asociación para la innovación:** en aquellos casos en que el producto o servicio no está definido o disponible en el mercado. Mediante la asociación se establecerá el marco para la investigación y desarrollo del producto y su ulterior adquisición.

Ventajas: permite dar respuesta a las políticas medioambientales fijadas por una entidad pública, cuando todavía esta no ha sido suficientemente desarrollada, identificando la solución más adecuada.

Inconveniente: la complejidad del tiempo, su duración, lo que impide al órgano de contratación satisfacer con inmediatez sus necesidades.

- iv. **Criterios de selección del contratista o criterios de solvencia** (véase apartado 5.1.5.3. Condiciones de selección del contratista: exigencia de capacidad técnica ambiental).
- v. **Criterios de adjudicación y evaluación de ofertas** (véase apartado 5.1.5.5. Criterios de adjudicación ambiental).
- vi. **Contenido de los sobres electrónicos.**
- vii. **Criterios de desempate.**
- viii. **Criterios de anormalidad.**
- ix. **Mesa de contratación.**

d. Adjudicación y formalización del contrato

- i. **Procedimiento de adjudicación.**
- ii. **Garantías.**
- iii. **Renuncia o desistimiento.**

e. Ejecución del contrato

- i. **Subcontratación.**
- ii. **Cesión.**
- iii. **Información sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales.**
- iv. **Condiciones especiales** (véase apartado 5.1.5.6. Condiciones especiales ambientales de ejecución).
- v. **Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.**
- vi. **Resolución y extinción del contrato.**
- vii. **Penalidades.**
- viii. **Modificaciones.**
- ix. **Facturación.**
- x. **Indicar el procedimiento a seguir para la recepción del contrato.**
- xi. Expresar el **plazo de garantía** de la prestación o del contrato o, en su caso, justificación de su no establecimiento. Especificar cuándo comenzará a transcurrir el cómputo del plazo.
- xii. **Régimen de recursos contra el pliego.** En determinados contratos podrá utilizarse el recurso especial en materia de contratación pública. En otros casos, resultarán de aplicación los recursos administrativos ordinarios cuando la entidad contratante sea una Administración Pública. Conviene advertir que la interposición de recursos contra el pliego no suspende automáticamente el plazo de presentación de ofertas, ni siquiera cuando se presenta un recurso especial.

f. Errores comunes en la configuración de los pliegos

- x **Es recomendable evitar la práctica de trasladar literalmente el contenido de preceptos de la LCSP u otras normas porque no por el hecho de que no se incorporen al pliego van a dejar de resultar de aplicación.**
- x **Definir criterios de selección que limitan claramente la competencia al no tener vinculación con el objeto del contrato.**
- x **Definición genérica y ambigua de los criterios de valoración. Por ejemplo; no puede solicitarse productos biodegradables sin definir cuál es el estándar correspondiente, ni productos ecológicos o amigables con el medio ambiente de forma genérica.**
- x **Exigir que un producto esté certificado con una ecoetiqueta concreta. Se debe definir los requisitos establecido en la ecoetiqueta que corresponda, debiéndose aceptar etiquetas equivalentes o la documentación oportuna que acredite los requisitos definidos.**

g. Buenas prácticas o ejemplos

- ✓ **Definir de forma clara, objetiva, precisa, transparente y sin ambigüedad los criterios de valoración que vayan a utilizarse en cada caso.**
- ✓ **Establecer de manera correcta la forma de valoración de los criterios de adjudicación, especialmente de los criterios que dependan de un juicio de valor.**

5.1.5.2. Prohibiciones de contratar de carácter medioambiental

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) ha afirmado en su resolución 1289/2022 que «Las prohibiciones para contratar tienen una finalidad “preventiva” que se concreta en “evitar, en aras de la debida tutela de los intereses públicos, la relación con la Administración de quienes hayan demostrado poca seriedad en su actividad empresarial; y conduce a concluir que tal prevención está justificada ante cualquier práctica empresarial defectuosa o reprochable, bien haya sido intencional, bien negligente” (STS de 18 de marzo de 2015)».

La LCSP fija un listado cerrado con las circunstancias que comportan una prohibición de contratar (art. 71). Dichas circunstancias pueden aplicarse en fase de licitación o, en su caso, en fase de ejecución o, incluso, en un momento posterior a la resolución contractual.

Una condición de aptitud de toda persona que pretenda suscribir un contrato público es no encontrarse en situación de prohibición de contratar (art. 65.1 LCSP). Esa condición de aptitud aplica también en los contratos subvencionados (art. 65.3 LCSP).

Un contrato formalizado con empresa que estaba en situación de prohibición de contratar es nulo de pleno derecho (art. 39.2. a) LCSP).

a. Circunstancias de prohibición de contratar que impiden participar en una licitación.

i. Sentencias penales firmes

Una empresa condenada por determinados delitos contra el medio ambiente no puede participar en licitaciones públicas (art. 71.a)³⁷.

La propia sentencia penal firme puede fijar la pena accesoria de prohibición de contratar y su duración. Si no lo hace, su fijación corresponde a la Administración Pública: Ministerio de Hacienda y Función Pública, previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (art. 72.3 LCSP).

³⁷ La prohibición de contratar alcanza a las personas jurídicas que sean declaradas penalmente responsables, y a aquellas cuyos administradores o representantes, lo sean de hecho o de derecho, vigente su cargo o representación y hasta su cese, se encontraran en la situación mencionada en este apartado.
El Informe 26/19 de la JCCPE que precisa: «... la prohibición de contratar alcanzará únicamente a las entidades licitadoras solo durante el tiempo en que mantenga como administrador o representante, de hecho, o de derecho, a quien haya sido condenado por sentencia firme».

ii. Sanciones administrativas

La letra b) del apartado 1 del art. 71 LCSP establece la prohibición de contratar para las empresas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción «muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente».

La resolución administrativa firme que, además de imponer una sanción administrativa, incluya y fije el alcance de la medida de prohibición de contratar, puede ser apreciada directamente por el Órgano de Contratación (art. 72.2 LCSP), de idéntica forma que para las sentencias penales que ya fijan la pena accesoria de prohibición de contratar.

Si la sanción administrativa (que incluye prohibición de contratar) ha sido comunicada oportunamente a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante, JCCPE) (como exige el art. 72.3 LCSP), deberá ser inscrita en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (en adelante, ROLECE) (art. 73.2 y 338.3 LCSP) de forma que cuando el órgano de contratación consulte los datos de la empresa, el ROLECE ofrecerá la información de que tiene una causa de prohibición de contratar³⁸.

Respecto de las resoluciones sancionatorias administrativas que no contengan pronunciamiento sobre la prohibición de contratar deberá, al igual como sucede con las sentencias penales, iniciarse un procedimiento administrativo por la JCCPE con el objeto de establecer la prohibición y su duración.

Pero ¿qué resoluciones administrativas se corresponden a la “materia medioambiental” a la que se refiere el art. 71.1.b) LCSP? La LCSP indica de un modo amplísimo que la materia medioambiental se determinará de conformidad con lo establecido en la normativa vigente (remisión en bloque a la normativa ambiental)³⁹.

iii. Declaración falsa

Si en fase de licitación, una empresa ha realizado con falsedad la declaración responsable prevista en art. 140 LCSP, esa circunstancia puede comportar causa de prohibición de contratar según prescribe el art. 71.1.e) LCSP. Así, declarar con falsedad que no se está en causa de prohibición de contratar o que se posee una determinada solvencia técnica, puede suponer que el órgano de contratación que ha recibido esa declaración falsa aprecie causa de prohibición.

iv. Incumplimiento culpable del contratista de obligaciones esenciales que hubiera llevado a la resolución del contrato

38 Sin embargo, pese a las previsiones legales, no consta que haya un mecanismo consolidado y eficiente de comunicación de las resoluciones a la JCCPE y consecuente traslado al ROLECE para que el dato vinculado a la empresa sea inmediatamente accesible por todos los órganos de contratación del sector público. Tampoco hay evidencia de la adecuada coordinación entre el ROLECE y los registros similares de las CCAA.

39 En contraste, el art. 49.1.c) de la derogada ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, acotaba la expresión «materia medioambiental», añadiendo «de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación».

El art. 71.2.d) LCSP establece esta causa de prohibición de contratar, en los siguientes términos: «Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con una entidad de las comprendidas en el art. 3 de la presente Ley. La prohibición alcanzará a las empresas cuyo contrato hubiere quedado resuelto por incumplimiento culpable del contratista de las obligaciones que los pliegos hubieren calificados como esenciales de acuerdo con lo previsto en el art. 211.1.f)».

La calificación de una obligación como esencial no es discrecional para el órgano de contratación. Dicha obligación esencial debe resultar fundamental, determinante, para la realización adecuada del objeto contractual. Una obligación medioambiental puede serlo perfectamente. Resuelto el contrato por el incumplimiento culpable de la obligación esencial (calificada necesariamente así en el pliego, “de manera precisa, clara e inequívoca”, art. 211.1.f). 2º LCSP), podrá derivar en prohibición de contratar que afectará al ámbito del órgano de contratación competente para su declaración.

El art. 201 LCSP regula las obligaciones en materia medioambiental que todo contratista debe cumplir en la ejecución contractual y en el anexo V⁴⁰ de la LCSP se referencian los convenios internacionales de aplicación. Esas obligaciones son de carácter general, de estricto cumplimiento normativo. Sin embargo, **la obligación esencial es más que el cumplimiento normativo**, debe tener una fuerte vinculación concreta con el objeto contractual lo que representa un plus respecto el cumplimiento normativo general.

La declaración de la prohibición de contratar corresponderá al órgano de contratación de la respectiva licitación (art. 72.3, último párrafo, LCSP), que deberá tramitar el expediente oportuno según indica el art. 19 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. La prohibición de contratar puede extenderse al correspondiente sector público en el que se integre el órgano de contratación y, posteriormente, podría acabar extendiéndose a todo el sector público.

5.1.5.3. Condiciones de selección del contratista: exigencia de capacidad técnica ambiental

Los criterios para seleccionar a los posibles operadores económicos en contratos públicos se concretan en la capacidad y la aptitud para contratar, la ausencia de prohibiciones de contratar, la habilitación profesional o empresarial, la solvencia económica o financiera y la solvencia técnica o profesional o, en su caso, clasificación de estos operadores cuando lo exija la ley (art. 65.1 LCSP).

La LCSP enumera los tres tipos de criterios de selección que los poderes adjudicadores pueden imponer a los operadores económicos como requisitos de participación:

40 Listado de convenios internacionales en el ámbito medioambiental a que se refiere el artículo 201 LCSP: Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (Convenio de Basilea); Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP); Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (PNUMA/FAO)(Convenio PIC), Rotterdam, 10 de septiembre de 1998, y sus tres Protocolos regionales.

- ▶ La habilitación para ejercer la actividad profesional cuando sea exigible.
- ▶ La solvencia económica y financiera.
- ▶ La capacidad técnica o profesional.

Así, la solvencia técnica o profesional es una puerta de acceso de los operadores económicos a la licitación pública. **Como requisito de admisión tiene carácter eliminatorio y no valorativo**, de modo que quienes no cumplan los requisitos técnicos o profesionales exigidos en los pliegos de licitación quedan excluidos de ésta.

La solvencia técnica o profesional ambiental es el medio de garantizar la capacidad técnica o profesional en sostenibilidad de los operadores económicos que pretendan acceder a una licitación.

Por consiguiente, la configuración de la solvencia técnica o profesional ambiental por parte de los órganos de contratación garantiza la aptitud, el conocimiento y la experiencia ambiental de la propia organización empresarial, así como los medios y recursos humanos y técnicos ambientales disponibles de los operadores económicos que buscan concurrir a una licitación pública sostenible.

Los requisitos de la solvencia técnica se pueden estructurar en tres categorías:

- ▶ Requisitos de solvencia técnica o profesional propiamente dichos.
- ▶ Niveles o umbrales de exigencia mínima de solvencia técnica del licitador.
- ▶ Medios disponibles para verificar la existencia de dicha solvencia técnica.

Así, el órgano de contratación dispone de cierta libertad para fijar los requisitos de solvencia técnica ambiental: establecer los requisitos de solvencia técnica, cuáles son los umbrales mínimos exigidos a partir de los cuales se entiende cubierta dicha solvencia técnica ambiental y cuáles son los medios de comprobación exigidos para acreditar la misma.

En todo caso, dicho margen de discrecionalidad no supone una libertad absoluta del órgano de contratación, pues ha de respetar los principios básicos de contratación pública (art. 74.2 de la LCSP).

Salvaguardar estos principios de contratación pública en la solvencia técnica ambiental comienza con el diseño del propio contrato, esto es, qué necesidad ambiental se quiere satisfacer con el contrato y cuáles son los factores ambientales de todo orden a tener en cuenta.

Para ello, los pliegos de contratación podrán definir el objeto contractual en términos de rendimiento o funcionalidades de carácter ambiental, interrelacionando los objetivos ambientales perseguidos en el objeto contractual con la capacidad ambiental del licitador que resulte adjudicatario de modo que se refuerza la justificación sobre la vinculación entre la solvencia técnica ambiental exigida y el objeto contractual.

Además de lo anteriormente mencionado, los requisitos de solvencia técnica ambiental están condicionados a:

- ▶ Estar determinados de forma clara, concisa e inequívoca, y por tanto deben estar motivados.
- ▶ Vincularse con el objeto y el importe del contrato.
- ▶ Ser proporcionados al objeto e importe del contrato.
- ▶ Estar incorporados en el pliego de contratación, en concreto, en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
- ▶ Publicarse en el anuncio de licitación.

Estos condicionantes se aplican a cualquier tipo de solvencia técnica o profesional, aunque la LCSP diferencia por cada tipo de contrato (obras en art. 88, suministros en art. 89, servicios en art. 90 o de otras prestaciones en art. 91). Especial atención demanda la solvencia técnica ambiental referida a las medidas de gestión ambiental de los operadores económicos. Estas medidas se habrán de acreditar mediante los sistemas de gestión ambiental de las empresas tipo EMAS o ISO 14001 pues se pueden solicitar como medios para acreditar dicho requisito de solvencia técnica ambiental.

A la hora de seleccionar los requisitos de solvencia técnica ambiental también hay que atender a ciertos límites. Para los contratos armonizados, el órgano de contratación solo podrá optar entre los requisitos de solvencia expresamente recogidos en la LCSP (art. 86.1 LCSP). En cambio, en los contratos no sujetos a regulación armonizada, se podrán prever requisitos y medios de acreditación diferentes de los contenidos en dicho artículo. No obstante, no cabe incluir solvencia técnica ambiental en los procedimientos abiertos simplificados del art. 159 LCSP.

a. Tipos de requisitos de solvencia técnica ambiental

i. Requisito de solvencia técnica o profesional referida a obras, servicios o suministros similares y anteriores

Esta solvencia, en contratos de suministros y servicios, se refiere a la relación de los principales productos, prestaciones o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia.

Por tanto, el umbral temporal exigible es de tres años y el medio para acreditarlo por el licitador será la relación de dichos contratos similares anteriores verificables.

Esta similitud entre prestaciones o suministros viene determinada por el contenido de las especificaciones técnicas previstas en el pliego en donde se reconoce cual es el contenido de la prestación con que comparar otras prestaciones similares incluidas en la relación de suministros o servicios aportados por el licitador.

De este modo, si en el pliego se incorpora un suministro o un servicio en términos de rendimiento o funcionalidad ambiental, los licitadores habrán de presentar, dentro de su relación

de prestaciones anteriores, dicha semejanza ambiental. Un indicio para entender dicha similitud se basa en los tres dígitos de los llamados Common Vocabulary Procurement o Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV). No obstante, si no existe dicha semejanza ambiental, se podrán no tener en cuenta a los efectos de computarlos dentro del umbral mínimo exigido.

Así, es conforme a derecho establecer criterios de solvencia referidos a la experiencia ambiental en contratos similares, estableciendo cualidades ambientales propias del contrato para determinar esa similitud.

Sin embargo, para las obras no se exige esta similitud en la relación de obras anteriores. Solo se concreta el número de contratos mínimos, el importe y la fecha de estos, así como el lugar de ejecución de la obra y el destinatario público o privado con un umbral temporal máximo de los últimos 10 años en contratos de obras anteriores del licitador.

En todo caso, para aquellos proyectos de obras de edificación o infraestructuras con menor impacto ambiental, de consumo de energía casi nulo o con exigencia de obtención de certificación de edificación sostenible tipo VERDE, Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology (en adelante, BREEAM), German Sustainable Building Council (en adelante, DGNB), Linking Environment and Farming (en adelante, LEAF) o similares, cabe configurarse a través de aquellos requisitos medioambientales de experiencia, conocimientos y medios disponibles del licitador en edificación sostenible para ejecutar un contrato de obras sostenible.

Por último, respecto de prestaciones anteriores exigibles para las empresas de nueva creación, los órganos de contratación habrán de establecer en el PCAP una solvencia alternativa. Nada impide que se establezca en términos de sostenibilidad ambiental o medidas de gestión medioambiental.

ii. Solvencia técnica ambiental exigible a través del personal que ejecutará el contrato

Como requisito de solvencia técnica ambiental, la selección del perfil de personal que ejecutará el contrato puede aludir a la capacidad, conocimientos profesionales o experiencia del personal en materias relativas a la protección del medio ambiente, con mayor incidencia en el personal técnico.

Así, la experiencia previa en sostenibilidad en contratos de obras, servicios o suministros con instalación o los conocimientos de este personal técnico en materias relativas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mantenimiento o mejora de valores medioambientales afectados por la ejecución del contrato, gestión sostenible del agua, uso de energías renovables, reciclado de productos, uso de productos ecológicos, edificación sostenible, economía circular, minoración de residuos, usos sostenible de recursos naturales, ecoetiquetas, diseño ecológico o sistemas de gestión ambiental asegurarán al órgano de contratación que dichos conocimientos y práctica medioambiental pueden ser suficientes para garantizar la calidad ambiental exigida en los pliegos.

A este respecto, cabe resaltar que el órgano de contratación podrá exigir a los licitadores no sólo el perfil profesional idóneo sino también los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación para aquellos contratos de obras, de servicios, de concesión de obras y de concesión de servicios, así como en los contratos de suministro que incluyan servicios o trabajos de colocación e instalación (art. 76 LCSP).

iii. Adscripción de medios personales o materiales ambientales

El órgano de contratación podrá exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia técnica ambiental, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato determinados medios materiales o personales.

Esta adscripción de medios personales o materiales se considera como requisito de solvencia adicional y pueden figurar en términos de sostenibilidad, a través de la disponibilidad de aquellos recursos o medios materiales, maquinaria o instalaciones con menor impacto ambiental o las mejores técnicas ambientales disponibles en el mercado.

Su acreditación sólo será exigible al licitador propuesto como adjudicatario.

iv. Solvencia técnica ambiental con medios de terceros

Si bien no es un requisito de solvencia técnica ambiental propiamente dicho, cabe mencionar este mecanismo de solvencia por su efectividad en ampliar la concurrencia en las licitaciones sostenibles.

El operador económico podrá basar su solvencia técnica ambiental exigida en los pliegos en medios de otras entidades con independencia de cuál sea el vínculo jurídico que los una; de forma que dichos medios externos se entienden que forman parte de la solvencia presentada por el propio licitador.

A través de este mecanismo de complementariedad, las empresas que no disponen de la solvencia técnica o profesional ambiental exigida en los pliegos pueden recurrir a terceras empresas que sí disponen de dicha solvencia para cubrir el déficit de solvencia técnica ambiental especializada de la propia empresa licitadora.

No obstante, hay tres limitaciones al ejercicio de este derecho del licitador:

- ▶ No podrán incurrir en prohibición de contratar.
- ▶ No pueden afectar a aquellas tareas críticas previstas en pliegos.
- ▶ No pueden basarse en títulos profesionales.

b. Medios de prueba disponibles para acreditar la solvencia técnica ambiental

Una vez fijado el requisito de solvencia técnica ambiental y el umbral mínimo exigido, el órgano de contratación debe fijar además cual es el medio de comprobación de la solvencia

técnica ambiental del licitador conforme a lo previsto en los arts. 89 a 91 de la LCSP y puntualizar sus posibles semejanzas.

De esta forma, la determinación de los medios de acreditación de la solvencia técnica corresponde al órgano de contratación y está facultado para seleccionar uno o varios de los medios de prueba en cada contrato debiendo admitir, en todo caso, cualquier otro semejante presentado por el licitador. Advirtiéndose, eso sí, que la carga de probar dicha semejanza recae en el licitador.

El modo generalizado de acreditación documental de la solvencia técnica es la petición de declaración responsable, conforme al modelo habitual sobre declaración responsable previsto en el PCAP de cada licitación.

En todo caso, en relación con las prestaciones anteriores el modo usual de acreditación de dichas prestaciones es a través de la presentación de certificados de los licitadores referidos a actuaciones anteriores a la fecha final de presentación de ofertas, o bien los títulos académicos, formativos o experiencia previa del personal propuesto por el licitador.

No obstante, la verificación documental de los certificados ambientales exigidos o sus semejantes demanda documentación adicional a incluir en el pliego y exigible a los licitadores.

i. Solvencia técnica ambiental a través de las medidas de gestión ambiental

Siguiendo con la documentación adicional mencionada anteriormente, es relevante el método de verificación basado en sistemas de gestión ambiental de las empresas (SGMA).

Así, se da un espacio exclusivo a los SGMA en la LCSP (art. 94).

El órgano de contratación podrá exigir que los licitadores dispongan de medidas de gestión ambiental corporativas verificadas a través de los SGMA tipo EMAS o ISO 14001.

Estos sistemas están referidos a la propia y exclusiva organización de la empresa siendo una característica subjetiva del operador económico. Por esto mismo, no cabe apreciarse, con carácter general, como criterio de adjudicación ni como condición especial de ejecución dentro de los pliegos administrativos, ni mucho menos incorporarse como una especificación técnica dentro de los PPT.

Si bien esta afirmación no es tan contundente en la actualidad conforme a las últimas resoluciones de Tribunales Administrativos de Contratación que levantan la mano al uso de este método de verificación ambiental en determinadas casuísticas contractuales.

c. Errores comunes al incorporar la solvencia técnica ambiental

x Exigir una solvencia técnica ambiental desproporcionada

Expediente 538/2017 «Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica renovable para edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos».

Según Sentencia 1284/2022 de Tribunal Supremo, «la solvencia técnica ambiental del acuerdo marco sobre el origen renovable de la electricidad debe tener relación con el objeto del contrato y ha de ser proporcionada. Tanto los certificados de garantía de origen como el sistema de etiquetado de la electricidad son medios adecuados para acreditar la solvencia técnica a los efectos del art. 89.1.a) de la LCSP con objeto de asegurar el origen de la electricidad contratada. Es decir, la acreditación de que una empresa ha comercializado el año anterior toda su energía con ese origen puede ser una medida idónea para evidenciar que ésta tiene capacidad para proporcionar dicha energía en las mismas condiciones los años posteriores, aunque dicha exigencia puede entenderse como desproporcionada por dar lugar a la exclusión injustificada de una licitación a empresas que están en condiciones técnicas de cumplir con las exigencias de un contrato público».

x Adscripción de medios con perfiles profesionales sin motivar

Expediente SV/01/23. contrato de «Servicio de ingeniería para la redacción del anteproyecto “Desaladora del Bajo Almanzora (Almería). Planta solar fotovoltaica” Aguas De Las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A. (ACUAMED)».

Falta de motivación de los perfiles profesionales de los medios de adscripción personales exigidos.

«Se exigirá que suscriba el anteproyecto: Titulación de ingeniero superior o máster universitario en ingeniería, con más de nueve años de experiencia profesional en la redacción de proyectos de construcción de plantas solares fotovoltaicas y, al menos, autor de un proyecto de construcción de una planta fotovoltaica superior a 5 MW».

Resolución Nº 549/2023 del TACRC, «Sobre el principio de idoneidad cita la doctrina de este Tribunal en el sentido de que este principio no puede entenderse como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar, sino que consiste en elegir al profesional más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional es el más idóneo o adecuado en relación al contrato en controversia. ...//... El Ministerio de Universidades, como competente en esta materia y de acuerdo con la normativa vigente de aplicación, el que ha dictaminado que no procede la utilización del adjetivo “superior” para referirse en este caso a los ingenieros. La cuestión no es una cuestión meramente formal o baladí, sino que tiene una trascendencia definitiva a efectos del recurso presentado, porque el aceptar o no dicho adjetivo puede suponer que se excluya o no a una determinada titulación, como parece ser la intención de fondo de la entidad contratante, por lo que no pudiéndose admitir que mediante una incorrecta denominación se impida la participación en la licitación de determinadas titulaciones universitarias, o se utilice después como causa de exclusión, añadiendo, en cualquier caso, la inseguridad jurídica que se provoca a los licitadores, ello determina, a juicio del Tribunal, que se estime el recurso por este motivo».

d. Buenas prácticas o ejemplos

x Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental

Expediente 2022/017141 contrato de arrendamiento sin opción a compra de 37 vehículos para Centros de Salud y la Gerencia de Atención Primaria de Toledo.

«Medios de acreditación:

Acreditación emitida por un organismo independiente de estar en posesión del Certificado 150 14001 o sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea o equivalente por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, según lo establecido en art. 94 de la LCSP».

La resolución del TACRC 491/2023 reconoce la discrecionalidad técnica de la administración para exigir sistemas de aseguramiento de calidad y gestión medioambientales relacionados con el objeto del contrato.

A la vista de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, que no se limitan a la entrega de los vehículos, se encuentra suficientemente justificada la exigencia como criterio de solvencia técnica o profesional de una acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad y del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, y que esta exigencia está debidamente relacionada con el objeto del contrato y se acomoda al principio de proporcionalidad.

5.1.5.4. Subcontratación

La LCSP favorece la subcontratación. Ya no contempla un porcentaje máximo⁴¹.

El art. 215 LCSP regula la subcontratación admitiendo que el licitador disponga de medio ajenos que ejecutan aquellas obligaciones contractuales que no han sido configuradas como tareas críticas.

La subcontratación puede asumir un papel importante en el cumplimiento de las cláusulas ambientales previstas en los pliegos al permitir integrar un mayor nivel de profesionalización y especialización mediante el recurso a subcontratistas expertos. Se favorece la calidad ambiental en los contratos durante la fase de ejecución de éstos.

Entre los requisitos previstos en el art. 215. 2 de la LCSP a los subcontratos cabe resaltar el recogido en su apartado a) cuando dispone que: «Si así se prevé en los pliegos, los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización».

⁴¹ Gracias en parte, a los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que configuran un régimen más permisivo para el contratista principal en la ejecución de los contratos Sentencia del TJUE de 14 de julio de 2016, C-406/14 Asunto Wrocław. Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020, C-395/18 Asunto Tim SpA.

Sobre estos mismos requisitos, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se pronunció en su informe 60/2019 de 25 de mayo de 2020. Lo interpretó en los siguientes términos:

- «a) En la fase de selección del contratista es posible que los pliegos rectores de la contratación impongan a los licitadores la obligación de indicar la parte del contrato que tengan previsto subcontratar.
- b) Tal indicación ha de realizarse en la proposición dirigida por el licitador a la Administración.
- c) Una vez definida la parte que se prevé subcontratar, el licitador ha de indicar dos cosas:
 - ▶ El importe de esa parte.
 - ▶ El nombre o el perfil empresarial de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.
- d) Se trata, en este último caso, de dos conceptos diferentes y alternativos, de modo que, o bien se cita el nombre del subcontratista o bien el perfil empresarial necesario para la ejecución de la parte subcontratada. Esta distinción queda ratificada por el contenido del art. 215.2 c) LCSP».

De este modo, resulta recomendable introducir esta previsión sobre los datos de la subcontratación en el PCAP para conocer cuál es el porcentaje comunicado por el contratista principal que es asumido a través de la subcontratación y cuáles son las prestaciones medioambientales definidas en los pliegos de contratación que van a ser ejecutadas a través de subcontratos.

El licitador sólo deberá definir el perfil empresarial por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica requeridas para la ejecución de la parte subcontratada. Por tanto, el licitador debe ofrecer un perfil empresarial que cumpla las condiciones adecuadas para la ejecución de la parte del contrato que se vaya a subcontratar y mantener su selección dentro de este criterio, de modo que se debe cumplir en estos subcontratistas con el perfil empresarial referido a las condiciones de solvencia profesional o técnica ambiental cuando está prevista expresamente en el PCAP.

La subcontratación en los contratos públicos resulta también esencial para la consecución de políticas ambientales durante la ejecución de éstos a través de las condiciones especiales de ejecución.

Entre las condiciones especiales de ejecución previstas en el art. 202 de la LCSP se incluyen varias de tipo medioambiental. Además, la calificación de estas condiciones especiales de contratación de tipo medioambiental, como obligación contractual principal o esencial, puede derivar en la resolución del contrato en caso de incumplimiento (art. 211.1.f) LCSP).

En concreto, el art. 202.4 de la LCSP amplifica el ámbito de aplicación subjetivo de las condiciones especiales de ejecución que forman parte del contrato pues éstas son **igualmente exigidas a todos los subcontratistas que participen de la ejecución de este.**

Y así, para dar cumplimiento a dichas condiciones, resulta vital la incorporación de un elevado grado de cualificación, especialización y profesionalización en todas aquellas entidades que participen en la ejecución del contrato, incluyendo aquellos subcontratistas especializados que hayan sido seleccionados por el contratista principal para ejecutar las tareas medioambientales previstas en el contrato, máxime cuando, dicha condición especial de ejecución contractual de tipo medioambiental ha sido calificada como esencial.

5.1.5.5. Criterios de adjudicación ambiental

a. Concepto y características

Los criterios de adjudicación son los parámetros que se emplean para comparar las ofertas presentadas por los licitadores y determinar cuál de entre las que cumplen las prescripciones técnicas, es la más ventajosa desde el punto de vista del órgano de contratación, la que mejor cubre sus necesidades. Su formulación y alcance, su ponderación y sistema de puntuación, así como su concreta aplicación, constituyen aspectos decisivos al servicio de este objetivo. Desde el punto de vista de los operadores económicos, estos criterios son «condiciones esenciales» del contrato «ya que serán decisivos en la elección de la oferta que sea seleccionada»⁴².

La identificación de la oferta más ventajosa puede hacerse mediante dos formas. En primer lugar, y de forma prioritaria y ordinaria, utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de la mejor relación calidad-precio (arts. 131.2 y 145.1 LCSP). La calidad se erige, así, como un elemento esencial de la prestación y, dentro de ella, la calidad ambiental, dada la exigencia legal de incorporar «de manera transversal y preceptiva» criterios sociales y ambientales, «en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio» (art. 1.3 LCSP). El art. 145.2 permite expresamente que los criterios cualitativos incluyan aspectos ambientales como la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, el empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética, la utilización de energía procedente de fuentes renovables o el mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, entre otros. Por otra parte, el art. 145.2 dispone que los criterios cualitativos se acompañen de un criterio relacionado con los costes, como podría ser un planteamiento basado en la rentabilidad, por ejemplo, el coste del ciclo de vida. Esta es una fórmula compuesta en buena medida por costes que atienden a consideraciones o criterios también ambientales.

En segundo lugar, y previa justificación en el expediente, cabe adjudicar los contratos con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el mencionado cálculo del coste del ciclo de vida.

42 STJUE 284/2012, de 10 de mayo, As. C-368/10, Comisión Europea c. Reino de los Países Bajos, ECLI:EU:C:2012:284, apartado 95.

Mediante una u otra fórmula las consideraciones ambientales están llamadas a tener un papel protagonista en los criterios de adjudicación. Su inclusión permitirá valorar y, de ese modo, promover, que los licitadores ofrezcan unos niveles de comportamiento ambiental superiores a los exigidos tanto legalmente, como por las especificaciones técnicas y las condiciones especiales de ejecución del contrato. Por tanto, el mero cumplimiento de la ley o de las prescripciones técnicas del contrato, no pueden en ningún caso ser criterios de adjudicación.

Además, si bien su elección forma parte de la capacidad de decisión de la entidad pública licitante, esta libertad de decisión, o discrecionalidad, no es ni puede ser ilimitada. Por un lado, los criterios elegidos han de cumplir los requisitos y límites que después se expondrán; por otro, todos ellos, su elección y todos sus aspectos, **deben estar justificados en el expediente** (art. 116.4.c) LCSP) de modo que no se produzca arbitrariedad. La exigencia de motivación no es meramente formal pues afecta al diseño y configuración de la licitación, en particular, cuando se trata de criterios estratégicos o de calidad. Su falta o insuficiencia determina la anulación del criterio ambiental elegido.

b. ¿Es obligatorio incorporar criterios de adjudicación ambientales?

La LCSP es bien clara a la hora de establecer que la denominada compra pública estratégica es una verdadera obligación y no ya una mera opción (arts. 1.3 y 28.2 LCSP). Pero de este deber legal no se deriva aún la exigencia de incorporar cláusulas ambientales en absolutamente todos los contratos del sector público y, menos aún, que tal incorporación deba hacerse en los criterios de valoración, como demuestra el hecho de que siga siendo admisible que ciertos contratos puedan adjudicarse sobre la base exclusiva del precio.

El primer ejemplo se encuentra en la misma LCSP, cuyo art. 145.3.h), referido a los contratos susceptibles de producir un impacto significativo en el medio ambiente, exige incluir varios criterios de adjudicación, alguno o algunos de los cuales han de ser «condiciones ambientales mensurables». El propio precepto aclara, mediante un listado ejemplificante y abierto, cuáles pueden ser tales condiciones: «el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos⁴³». Por tanto, todo contrato público incluido en el ámbito objetivo de la LCSP, que pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, habrá de incorporar al menos un criterio de adjudicación que apele a alguna característica o condición ambiental del tipo de las mencionadas por el precepto transcrito.

La norma no precisa cuándo la ejecución de un contrato público puede «tener un impacto significativo en el medio ambiente», concepto jurídico indeterminado cuya concreción requiere acudir al Derecho ambiental. No se requiere que el impacto significativo se produzca de modo efectivo, sino que basta con que “pueda” tener lugar (principio de prevención).

⁴³ La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), reitera esta exigencia [que ya recogía el art. 150.3.h) TRLCSP] en relación con las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado, así como con las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social [art. 35.2.d) LES].

¿Cuándo un contrato puede tener un efecto significativo sobre el medio ambiente?

- ▶ Siempre que una actividad deba ser objeto de evaluación ambiental se cumple la premisa del art. 145.3.h) LCSP y su contratación tiene obligatoriamente que incluir como criterios de adjudicación (art. 5.1.b) Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Dicha exigencia de evaluación ambiental servirá al órgano de contratación a la hora de cumplir con el requisito del ya mencionado art. 116.4.c) LCSP de justificar adecuadamente en el expediente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.
- ▶ Actividades sometidas a alguna de las autorizaciones administrativas sectoriales, como la autorización ambiental integrada de la Ley de Prevención y control Integrados de la Contaminación (en adelante, LPCIC) (art. 3.1)⁴⁴, las autorizaciones sustantivas o las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales a que se refiere el art. 3.3 LPIC, las previstas en la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (en adelante, LCAPA)⁴⁵ o en la normativa demanial⁴⁶, entre otras.

Nótese, con todo, que la gran mayoría de las actividades a que hace referencia la normativa ambiental mencionada son obras o están directamente relacionadas con obras, por lo que cabe preguntarse si, respecto de otras actividades no incluidas, como servicios o algunos suministros (por ejemplo, la compra de maquinaria para limpiar la vía pública que se mueva mediante combustibles fósiles), contamos con algún instrumento que ayude a concretar el concepto jurídico indeterminado de tanta cita.

- ▶ El principio de DNSH del Reglamento (UE) de Taxonomía proporciona definiciones adecuadas sobre qué actividades económicas pueden considerarse sostenibles desde el punto de vista ambiental, pero también de cuáles no. Y constituye, en todo caso, un enfoque que los órganos de contratación deben integrar en la preparación de los contratos y concesiones destinadas a la ejecución de proyectos de inversión o actividades, tanto si están ligadas a los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (en adelante, PNRR) como si no, y, en particular, para desarrollar e introducir criterios de adjudicación ambientales en los procedimientos de licitación⁴⁷. También se enumeran una serie de actividades que a priori y por regla general están excluidas de dicha financiación por no ser compatibles con el principio DNSH: son las denominadas actividades no elegibles identificadas por la Comisión Europea, en su Guía Técnica⁴⁸ y en el Anexo de la Decisión de Ejecución del PRTR⁴⁹. No es un listado exhaustivo, pero identifica ya algunas de las actividades más peligrosas de cara a su adecuación al principio DNSH y cuya contratación por el sector público exige incluir criterios de ad-

44 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

45 Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Véase, el anexo IV que contiene el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

46 Por ejemplo, las autorizaciones de vertidos de las Leyes de Aguas (arts. 101 y concordantes) y de Costas (arts. 57 y concordantes).

47 Vid., RODRÍGUEZ QUINTERO R., VIDAL-ABARCA GARRIDO C. (2022); Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Road Transport, EUR30917N, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-45215-7, doi:10.2760/030068, JRC127043, p. 4.

48 Comunicación de la Comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01).

49 Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España {SWD(2021) 147 final} Bruselas, 16.6.2021 COM(2021) 322 final 2021/0156 (NLE).

judicación ambientales ex art. 145.3.h) LCSP. Entre dichas actividades cabe destacar la construcción de refinerías de crudo, las relacionadas con combustibles fósiles, las actividades y activos en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE o las relacionadas con vertederos de residuos e incineradoras, entre otras⁵⁰.

- ▶ Otros ejemplos de contratos en los que existe la obligación de incorporar criterios de adjudicación ambientales son los casos en que una ley así lo establezca, por ejemplo, el art. 31.2 LCCTE.

c. Tipología de criterios ambientales de adjudicación

Los criterios ambientales de adjudicación pueden ser de naturaleza cualitativa en el sentido del art. 145.2 LCSP ya mencionado, es decir, criterios relacionados con la calidad de la prestación y no con el precio o los costes. Así, como por ejemplo, contar con un plan de prevención y gestión de residuos generados durante la ejecución del contrato. Pero los criterios ambientales también pueden tener naturaleza cuantitativa en el sentido de estar relacionados con los costes, formando parte, pues, del segundo de los términos del binomio calidad-precio; así sucederá en los supuestos en los que el órgano de contratación se decante por un planteamiento basado en la rentabilidad como el coste del ciclo de vida, fórmula compuesta en buena medida, como se adelantó, de costes que atienden a consideraciones ambientales, por ejemplo los derivados de las emisiones de gases de efecto invernadero u otros costes de mitigación del cambio climático (art. 148.2.b) LCSP).

Los criterios cuantitativos solo son susceptibles de valoración mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas que el pliego establezca y, por tanto, son siempre objetivos o automáticos. Sin embargo, los cualitativos pueden incluir tanto criterios objetivos (así, en un contrato de recogida, transporte y eliminación de desechos, un criterio de adjudicación que valore con una puntuación determinada la proximidad a la planta de gestión de residuos), como subjetivos o dependientes de un juicio de valor (el ya citado plan de prevención y gestión de residuos).

d. Límites y requisitos

Los criterios de adjudicación ambientales deben cumplir los mismos requisitos que cualquier otro criterio de adjudicación, concretamente los dispuestos en el art. 145.5 LCSP. Se destacan seguidamente los siguientes dos aspectos:

50 La «Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente», Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), septiembre de 2021, p. 9, recoge el siguiente listado: «a) Construcción de refinerías de crudo, centrales térmicas de carbón y proyectos que impliquen la extracción de petróleo o gas natural, debido al perjuicio al objetivo de mitigación del cambio climático. b) Actividades relacionadas con los combustibles fósiles, incluida la utilización ulterior de los mismos. c) Actividades y activos en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en relación con las cuales se prevea que las emisiones de gases de efecto invernadero que van a provocar no se situarán por debajo de los parámetros de referencia pertinentes. d) Compensación de los costes indirectos del RCDE. e) Actividades relacionadas con vertederos de residuos e incineradoras, esta exclusión no se aplica a las acciones en plantas dedicadas exclusivamente al tratamiento de residuos peligrosos no reciclables, ni en las plantas existentes, cuando dichas acciones tengan por objeto aumentar la eficiencia energética, capturar los gases de escape para su almacenamiento o utilización, o recuperar materiales de las cenizas de incineración, siempre que tales acciones no conlleven un aumento de la capacidad de tratamiento de residuos de las plantas o a una prolongación de su vida útil; estos pormenores deberán justificarse documentalmente para cada planta. f) Actividades relacionadas con plantas de tratamiento mecánico-biológico, esta exclusión no se aplica a las acciones en plantas de tratamiento mecánico-biológico existentes, cuando dichas acciones tengan por objeto aumentar su eficiencia energética o su reacondicionamiento para operaciones de reciclaje de residuos separados, como el compostaje y la digestión anaerobia de biorresiduos, siempre que tales acciones no conlleven un aumento de la capacidad de tratamiento de residuos de las plantas o a una prolongación de su vida útil; estos pormenores deberán justificarse documentalmente para cada planta. g) Actividades en las que la eliminación a largo plazo de residuos pueda causar daños al medio ambiente».

- 1) La conexión de los criterios ambientales con el principio de proporcionalidad es particularmente acusada cuando se trata de fijar su ponderación. Para ello, como afirma la Comisión Europea, es preciso que el órgano de contratación reflexione sobre al menos tres órdenes de consideraciones:
 - ▶ La importancia mayor o menor de los objetivos ambientales para el contrato.
 - ▶ La medida en que tales objetivos se abordan mejor en los criterios de adjudicación que en otro momento de la contratación.
 - ▶ La concreta ponderación que conviene asignarles⁵¹, sin que exista a priori un máximo fijado (en EVN-Wienstrom, el TJUE afirmó que era admisible atribuir al criterio ambiental una ponderación del 45%⁵²).
- 2) Deben garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e ir acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación; «en caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores». Esto implica que debe reflexionarse previamente también sobre los medios de prueba o acreditación que se exigirán a los licitadores para cada criterio de adjudicación, así como sobre la forma de evaluarlos. Aunque el precepto, siguiendo a la Directiva 2014/24, parece no exigir verificar siempre las declaraciones de los licitadores, sino solo «en caso de duda», puede resultar especialmente importante en el caso de la compra pública ecológica para evitar el blanqueo ecológico y para asegurar que realmente se proporcionen los niveles de rendimiento ambiental prometidos⁵³. Así se demostró en el asunto EVN-Wienstrom en el que el TJUE, no obstante, tras haber afirmado la admisibilidad del criterio ambiental, lo anuló porque el poder adjudicador no estaba en condiciones de verificar la exactitud de las informaciones facilitadas por los licitadores⁵⁴.

e. Errores comunes

x Un criterio de adjudicación ambiental no puede reiterar o duplicar una determinación ya establecida como especificación técnica o como condición especial de ejecución.

Sí es posible, en cambio, que una condición especial de ejecución o una especificación técnica, comparta idéntica finalidad ambiental con un criterio de valoración, pero para ello es preciso que las primeras regulen un mínimo común de obligaciones ambientales exigibles a todos los licitadores y el segundo permita una mayor valoración o puntuación de aquellas proposiciones que ofrezcan un rendimiento ambiental superior.

⁵¹ En este último aspecto, como se afirma en Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica, 3ª ed., 2016, p. 49, la asignación de un mayor número de puntos a los criterios ambientales tiene más sentido cuando el grado de variación de los precios es bajo, pero varía mucho el rendimiento ambiental.

⁵² Wienstrom, apartados 39, 40, 42 y 43.

⁵³ Adquisiciones Ecológicas, cit., en nota a pie 86.

⁵⁴ Wienstrom, apartado 72.

Así, en un contrato de servicio de catering con criterios ambientales para reducir los impactos de la producción de los alimentos y del servicio que contempla la siguiente especificación técnica: «Con relación a las bebidas, por lo menos el café, será de agricultura ecológica según el Reglamento (UE) 2018/848 o versiones posteriores»; resultaría admisible un criterio de adjudicación conforme del siguiente tenor: «Se valorará un porcentaje mayor (en peso) de productos: De agricultura ecológica según definición anterior, hasta 4 puntos».

Igualmente, en un contrato de suministro de material de oficina respetuoso con el medio ambiente en el que se recoge como condición especial de ejecución que «el suministro de los productos se realizará en cajas reutilizables (que la empresa adjudicataria recuperará en la siguiente entrega), reciclables y/o de materiales reciclados», podría incorporarse como criterio de adjudicación la siguiente cláusula: «Se valorará que los artículos de material de oficina propuestos tengan un mejor comportamiento ambiental. Para ello las empresas licitadoras deberán especificar en el listado de productos, cuál o cuáles de los siguientes criterios cumplen los diferentes artículos propuestos: [...] Productos suministrados sin envases individuales y/o en cajas de 5 o más productos⁵⁵».

X En un contrato de servicio de limpieza viaria se establecen los siguientes criterios de adjudicación:

1º oferta económica, hasta 70 puntos

2º posesión del certificado de gestión ambiental EMAS, hasta 10 puntos

3º mejoras ambientales (sin más descripción en todo el pliego), hasta 20 puntos

Los criterios no están ordenados de modo decreciente por puntos; las mejoras ambientales no están descritas por lo que no queda garantizada la transparencia del proceso ya que los licitadores no pueden saber cómo se evaluarán sus ofertas; y se solicita un determinado y concreto sistema de gestión ambiental, sin admitir otros equivalentes.

X En un contrato del servicio de comedor educativo se establece un criterio de adjudicación consistente en mejoras respecto a la menor distancia de productos no industriales y frescos

No justificar las razones por las cuales se considera, de una manera razonable y suficiente, que la parametrización concreta en los puntos kilométricos establecidos como referencia en el criterio de adjudicación comportan realmente una menor afectación ambiental frente a otras posibles previsiones, de modo que dicha parametrización sea acorde con los principios de la contratación pública.

X Confundir un criterio de solvencia (que sirve para establecer si el licitador cumple o no los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica que le permitirían ejecutar adecuadamente el

⁵⁵ Fuente: Anexo I de la Instrucción sobre incorporación de cláusulas ambientales. Programa de compra y contratación verde de Euskadi 2030, ed. marzo 2023, Gobierno vasco.

contrato) con un criterio de adjudicación (cuya función es la de comparar objetivamente unas ofertas con otras para determinar cuál de ellas es la más ventajosa).

Criterio cualitativo de valoración de las ofertas relativo a la aportación de certificados y/o etiquetas, que el apartado 2 de la cláusula 10.2 del PCAP concreta de la siguiente manera:

«2. Aportación de certificados y/o etiquetas: Hasta un máximo de 10 puntos

Se otorgarán hasta un máximo de 10 puntos por la aportación de:

- ISO 14024: Etiquetas ecológicas y declaraciones medioambientales. Etiquetado ecológico Tipo I.
- ISO 14025: Etiquetas y declaraciones ambientales- Declaraciones ambientales Tipo III
- UNE 150301. Ecodiseño.
- Certificaciones FSC y/o PEFC.
- Certificados o etiquetas equivalentes a cualquiera de las anteriores.

Se otorgarán 2 puntos por cada certificación o etiqueta aportada, con un máximo de 10 puntos. Será necesario presentar la documentación acreditativa. En caso de no aportar la documentación se valorará con 0 puntos».

Figura 8

Puntuar el hecho de que las empresas licitadoras aporten una certificación UNE 150301 o equivalente (como el actual ISO 14006 que la sustituyó) no es un criterio válido, dado que se refiere a una cuestión de gestión ambiental inherente a la solvencia o aptitud de la empresa licitadora para ejecutar el contrato.

Diferente es el caso de las certificaciones exigidas de acuerdo con las otras dos ISO (14024 y 14025) y de los certificados FSC y PEFC, que se refieren a cualidades propias o componentes de los productos, distinguiéndolos de otros no etiquetados o certificados por la normativa, y, por tanto, aportan un valor añadido a la oferta (siempre que estén vinculados al objeto del contrato).

Errores frecuentes en contratos de suministro de energía

- x Establecer como criterio de adjudicación el haber comercializado en los 3 años anteriores únicamente energías renovables: no hay nexo causal con el objeto del contrato, no afecta a la configuración de la prestación contratada.**
- x Criterio de adjudicación que pondera el etiquetado de electricidad del licitador en cuanto a emisiones de CO₂, primando la energía con menos emisiones (titulares de la etiqueta A con 5 puntos, de la B con 2 puntos y de la C con 1 punto): no puede considerarse como criterio de adjudicación este etiquetado por tratarse de una característica subjetiva de la comercializadora y no relativa a la oferta (podría ser un criterio de solvencia).**
- x Establecer como criterio de adjudicación la «procedencia u origen de la energía suministrada (30 puntos)» y prever para su valoración**

aportar «informe justificativo de la procedencia de la energía eléctrica suministrada, según modelo del anexo nº 4, cuantificando A, B y C, en tanto por ciento. Los licitadores deberán presentar la documentación que avale los datos indicados, ya sean liquidaciones de producción en régimen especial, certificación de producción hidráulica, etc. El licitador que no justifique suficientemente la energía procedente de fuentes renovables puras se puntuará como procedente de fuentes renovables híbridas».

Este criterio de adjudicación no contribuye a lograr el objetivo ambiental pretendido con el fin de determinar la oferta más ventajosa, ya que no valora el origen de la energía a suministrar o la incidencia de las emisiones de CO₂ que concretamente sean objeto de la oferta, sino el origen de la energía ya suministrada en el pasado por la comercializadora; el criterio se basa en un dato que no tiene por qué necesariamente incentivar en el futuro el uso de las energías renovables.

- X Criterio de adjudicación consistente en el suministro de energía renovable, valorable según acreditación expedida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) para garantías de origen de energía renovable: no atiende a la energía que la empresa vaya a suministrar en ejecución del contrato, sino al mix de comercialización de ejercicios anteriores.**

Contrato de servicio de «suministro de energía eléctrica para las instalaciones de la entidad pública XX»

- X Criterio de valoración: «1.2) ACREDITACIÓN DE COMERCIALIZADORA VERDE 100% RENOVABLE (de 0 a 10 puntos): La empresa deberá acreditar estar incluida en los años 2019, 2020 y 2021 dentro del registro que la CNMC tiene de empresas que tienen el 100% de sus ventas cubiertos con garantía de origen de su energía (GdO's). Se otorgará 1/3 de la puntuación por cada acreditación anual presentada correspondiente a 2019, 2020 y 2021».**

Este criterio, haber comercializado en los 3 años anteriores únicamente energías renovables, no puede ser un criterio de adjudicación puesto que no hay nexo causal con el objeto del contrato, no afecta a la configuración de la prestación.

f. Buenas prácticas o ejemplos

- ✓ Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contrato administrativo especial del servicio de gestión de bar-cafetería y WC por procedimiento abierto.**

«CRITERIOS DE VALORACIÓN:

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se atenderá a una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

A. Criterios cuantificables de forma automática (a incluir en el archivo electrónico C): 75 PUNTOS

- A.1). Oferta económica: 50 puntos máximo.
- A.2). Mejoras propuestas 5 puntos máximo (anexo III)
- A.3). Desarrollo de trabajos según criterios medioambientales 20 puntos máximo (anexo III)

Se valorará:

- ▶ Que los productos de limpieza sean respetuosos con el medio ambiente (4 puntos), debiendo disponer de alguna de las siguientes etiquetas ecológicas; “Etiqueta ecológica de la Unión Europea”, “Ecoetiqueta Cisne Nórdico”, “Ecoetiqueta Ángel Azul” o equivalentes.
- ▶ Que el papel higiénico sea totalmente libre de cloro (TCF) (2 puntos).
- ▶ El café será proveniente de la agricultura ecológica según el Reglamento (CE) nº 834/2007 o versiones posteriores (4 puntos).
- ▶ La vajilla, cristalería y cubertería usadas serán reutilizables (4 puntos).
- ▶ Con el fin de minimizar el desperdicio alimentario, las empresas licitadoras deberán presentar un procedimiento con las medidas de minimización del desperdicio alimentario que aplicará durante la ejecución del contrato para su valoración. Dichas medidas se acreditarán mediante la suscripción de convenios con entidades sin ánimo de lucro para canalizar los excedentes generados u otros a fines sociales (4 puntos).
- ▶ El personal de trabajo debe recibir formación sobre sus labores y cómo desarrollarlas de manera responsable para el medio ambiente. Se deberá presentar la certificación que acredite la formación impartida (2 puntos).

B. Criterios evaluables mediante juicios de valor (a incluir en el archivo electrónico B): 25 PUNTOS

- B.1) Valor técnico de la propuesta 25 puntos máximo».

✓ **Contratación del servicio de comedor con criterios ambientales en cuanto a los productos alimenticios y al desarrollo del contrato. Ejemplo de criterios de adjudicación (FUENTE: IHOBE).**

A. «Criterios de valoración automática mediante fórmula matemática

- ▶ Mayor tanto por ciento de alimentos de:
 - Agricultura ecológica [hasta 5 puntos]
 - Con otras características ambientales (producción integrada, con mayores estándares de bienestar, de pesca sostenibles y/o de pesca de litoral o especies bajas en la cadena alimenticia) [hasta 3 puntos]

- ▶ Vehículos con emisiones contaminantes menores [hasta 4 puntos]
- ▶ Equipos frigoríficos y congeladores con PCA inferior a 150 [hasta 2 puntos]

B. Criterios de valoración subjetiva

- ▶ Plan de prevención y gestión de residuos [hasta 5 puntos].
- ▶ Medidas para reducir el consumo de agua y energía en las cocinas [hasta 3 puntos].
- ▶ Medidas para reducir los impactos del transporte de alimentos [hasta 3 puntos]».

✓ **Pliego de cláusulas administrativas que regirá, mediante procedimiento abierto 2018/04 la compra pública de innovación (CPI) de soluciones de carpintería exterior del “MAGATZEM DE CUCÓ” (ALZIRA).**

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se atenderá a varios criterios de adjudicación en aras de determinar la mejor oferta, entendida como la mejor oferta en base a criterios de calidad-precio. En el presente expediente de contratación serán aspectos objeto de valoración los siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP:

Criterio	Descripción	Puntuación
Criterios cuantificables por fórmula o cuantitativos- 55 puntos		
1	Reducción de las necesidades de calefacción y refrigeración asociadas al comportamiento térmico de las ventanas	25
2	Garantía de los materiales	10
3	Coste del ciclo de vida	20
	Puntuación máxima	55 puntos

Criterio	Descripción	Puntuación
Criterios no cuantificables por fórmulas o cualitativos- 45 puntos		
4	Calidad técnica de la solución presentada en relación a las necesidades identificadas Estrategias de refrigeración 10 puntos Iluminación 10 puntos Insonorización 10 puntos Ambientales 5 puntos	35
5	Carácter innovador de la solución propuesta y posibles futuros desarrollos de la solución	10
	Puntuación máxima	45 puntos

Figura 9

A partir de este cuadro el PCAP contiene una desarrollada y muy motivada explicación de cada uno de los criterios, lo que ha hecho que la UE haya puesto este contrato como ejemplo de buenas prácticas: https://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.

✓ **Concesión de servicios del servicio público de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración del municipio Ayuntamiento de Aguilar de Campoo.**

Criterio	Puntuación Máxima
1. CRITERIOS DE TIPO AMBIENTAL	5
1.a) Medidas de ahorro en el consumo de agua	5
2. CRITERIOS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	10
2.a) Sistemas de Información Geográfica	4
2.b) Telecontrol	3
2.c) Plan de gestión de contadores	3
3. CRITERIOS DE ORGANIZACIÓN, GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO	30
3.a) Proyecto de Organización y Gestión del Servicio	4
3.b) Plan de gestión, explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones y redes de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración	4
3.c) Plan de control de calidad del agua suministrada	3
3.d) Plan de mejora del balance hidráulico del sistema	4
3.e) Plan de sensibilización	4
3.f) Plan de Emergencia del Servicio de abastecimiento, alcantarillado y depuración	4
3.g) Plan de gestión comercial	3
3.h) Plan de calidad del Servicio y gestión ambiental	2
3.i) Plan de control de vertidos	2

Figura 10

Estos criterios recibieron el aval de la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (en adelante, RTARCYL) 3/2021, de 14 de enero.

✓ **Contratos relativos al diseño, construcción y gestión de edificios de oficinas de titularidad pública.**

El Plan de Contratación Pública Ecológica de la AGE (2018-2025) propone como criterios de adjudicación relacionados con la eficiencia energética, otorgar puntos adicionales:

- ▶ «A los licitadores que garantizan un cumplimiento más exigente de los requisitos básicos de ahorro de energía.

- ▶ A la realización de un estudio sobre la huella de carbono del edificio, tanto en su fase de construcción como de uso, utilizando herramientas propias o las disponibles públicamente, facilitando información sobre las distintas opciones barajadas y proponiendo de manera motivada una opción final.
- ▶ A la realización de un seguimiento del consumo energético del equipamiento consumidor de energía a lo largo de un período de tiempo determinado, con el objeto de comprometer a la empresa instaladora en el alcance de los rendimientos energéticos esperados.
- ▶ A la certificación del grado de sostenibilidad de los edificios mediante alguno de los sellos existentes: LEED, BREAM, Verde, o cualquier otro similar.
- ▶ A la inclusión de puntos de recarga para vehículos que utilicen energías alternativas en nuevas edificaciones».

✓ **Contrato del servicio de transporte escolar colectivo de una comarca de Girona**

La resolución del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic 349/2020 que resuelve dos recursos presentados contra los pliegos de este contrato, analizj84a la procedencia del establecimiento de dos criterios de adjudicación ambientales: el «criterio ambiental: etiqueta ambiental» de hasta 30 puntos, que preveía otorgar hasta 10 puntos por cada vehículo con distintivo ambiental «ECO» o «0 emisiones» y el «Criterio ambiental: distancias a las instalaciones» de hasta 15 puntos.

El TCCSP estima respecto del primer criterio que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, se trata de un requerimiento previsto en la normativa analizada y su puntuación se estima razonable y ajustada a la finalidad que se quiere conseguir, otorgar una mayor puntuación si el vehículo es más respetuoso con el medio ambiente. Considera correcta la motivación del criterio pues se incardina en dar cumplimiento a previsiones normativas ambientales: la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático —que persigue la reducción de los gases de efecto invernadero y el aseguramiento de la reducción de un 50% de la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo, en el ámbito del transporte hasta 2040— y a la Directiva 2009/33/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (actualmente modificada profundamente por la Directiva 2019/1161⁵⁶, de 20 de junio).

Aplicando también el principio de proporcionalidad al segundo de los criterios mencionados, en concreto, el de las distancias, el TCCSP concluye que la configuración de estos tramos o intervalos responde a la finalidad de hacer efectiva la reducción de las emisiones de gases, resultando de nuevo razonable y justificada la explicación dada por el órgano de contratación respecto de la distancia a valorar, los efectos a nivel ambiental y la puntuación a alcanzar; y todo ello para hacer efectivas las políticas públicas ambientales en la licitación.

⁵⁶ Consultar en la Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Además, también considera que el peso de este criterio es proporcional en el conjunto de la configuración de los criterios de adjudicación, ya que representa 15 puntos respecto de los 85 totales.

✓ **Contrato de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del servicio vasco de salud.**

Criterio de adjudicación: «Proximidad a la planta de gestión de residuos» por el que se otorgan hasta 7 puntos (sobre un total de 100) a las empresas que cuenten con una planta de gestión de residuos que se halle muy próxima a las capitales vascas».

El asunto fue inicialmente resuelto por el OARC (ROARC 084/2017, de 24 de julio 2017), partiendo de la doctrina sentada por el TJUE en la Sentencia Contse y otros de 27 de octubre de 2005, en la que dejó sentado que un criterio de adjudicación que prima el arraigo territorial es admisible si cumple cuatro requisitos:

- ▶ Que se aplique de forma no discriminatoria.
- ▶ Que esté justificado en razones imperiosas de interés general.
- ▶ Que sea adecuado para garantizar el objetivo que se persigue.
- ▶ Que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (proporcionalidad).

El OARC rechaza el recurso al observar que el criterio se aplica de forma no discriminatoria, ya que:

- ▶ No diferencia en razón de circunstancias personales de los licitadores, tales como su nacionalidad o su domicilio social.
- ▶ Está justificado porque responde a un interés general tal y como lo definen las normas nacionales y el Derecho de la Unión (Reglamento 1013/2006 y Directiva 2008/98), como es satisfacer el principio de proximidad conforme al cual los residuos destinados a la eliminación deben ser tratados en el punto más cercano posible al lugar en el que se producen (cita en apoyo de este argumento la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE), número 820/2013, de 12 de diciembre, As. C-292/12, Ragn-Sells AS y Sillamäe Linnavalitsus, ECLI:EU:C:2013:820).
- ▶ Es una medida proporcionada, dado que no es excluyente por no ser requisito de admisión, su valoración dentro de la ponderación global es relativamente reducida (7%), se determina en razón exclusiva de la distancia, sin hacer referencia a que la planta radique en una u otra Comunidad autónoma y la disponibilidad de las plantas no se exige en el momento de la presentación de las ofertas.

Esta resolución fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (STSJ PV 1731/2019, de 5 de abril, ECLI:ES:TSJPV:2019:1731) y finalmente por el Tribunal Supremo (STS 4631/2021, de 9 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:4631).

Especial relevancia del análisis del coste de ciclo de vida (LCC)

a. El concepto coste ciclo de vida

El coste del ciclo de vida (en adelante, CCV) se incorpora al Derecho Europeo a través de las Directivas de contratación de 2014 con la finalidad de favorecer la sostenibilidad ambiental.

CCV es un concepto holístico porque considera la totalidad de los costes de una obra, servicio o suministro durante su respectivo ciclo de vida. Según la definición de ciclo de vida establecida en las Directivas de contratación y en la propia la LCSP:

«Se entenderán comprendidos dentro del ciclo de vida de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización» (arts. 2 Directiva 2014/24 y 148.1 LCSP).

Pero junto a lo anterior, engloba a las “externalidades ambientales”, por ejemplo, la contaminación causada por la extracción de materias primas utilizadas en el producto o causadas por éste o por su fabricación.

Por tanto, el CCV incluye tanto los costes directos (adquisición, uso, etc.) como los costes indirectos (externalidades ambientales).

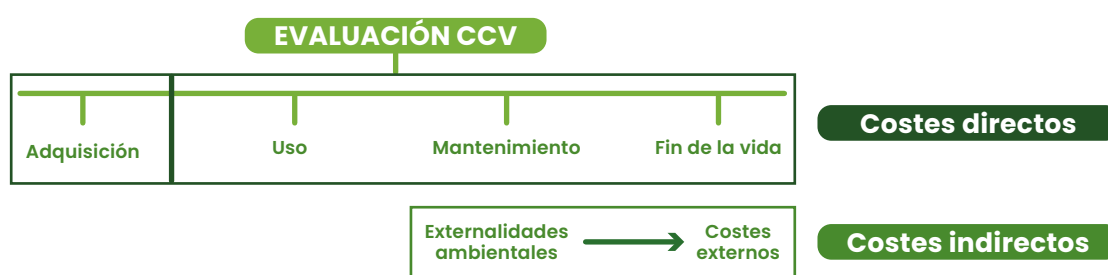


Figura 11

b. El CCV como criterio de adjudicación

El legislador regula el CCV en el ámbito de los criterios de adjudicación (arts. 67 y 68 Directiva 2014/23, 145 y 148 LCSP). Hay que recordar que la adjudicación de los contratos se realiza ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Sin embargo, previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida.

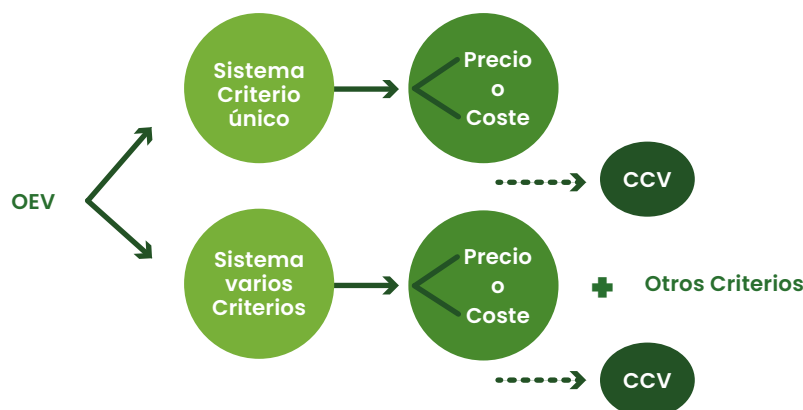


Figura 12

Además, la LCSP establece una preferencia en favor del CCV en los siguientes términos «los órganos de contratación calcularán los costes a los que se refieren los apartados primero y segundo del art. 145 atendiendo, preferentemente, al coste del ciclo de vida» (art. 148.4).

c. Importancia del coste de ciclo de vida

El uso del CCV evidencia los «verdaderos costes» de un producto, obra o servicio. El precio, es decir, el criterio de adjudicación tradicional representa sólo una parte de los costes totales. En cambio, por su carácter global, el CCV permite realizar comparaciones estandarizadas de las ofertas. Este aspecto es especialmente significativo desde la perspectiva ambiental puesto que los productos ecológicos suelen presentar un precio más elevado pero un CCV menor que otros productos homólogos no ecológicos y disponibles en el mercado.

Además, el CCV puede potenciar cambios significativos, por ejemplo, en la producción o en la elección de los modos de transporte y favorecer la innovación debido a que el órgano de contratación seleccionará la mejor oferta considerando todos estos aspectos y no únicamente el precio de adquisición.

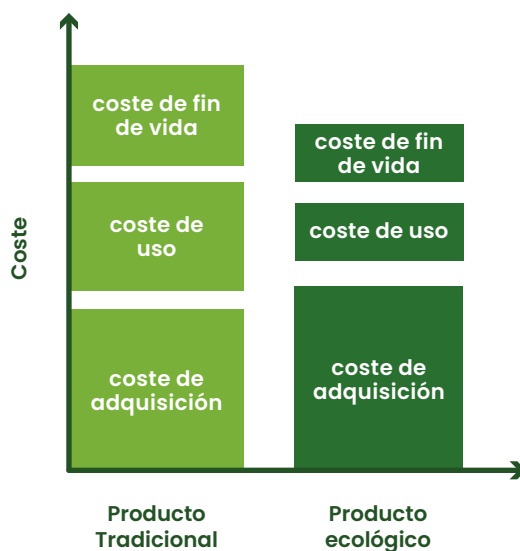


Figura 13

En relación con la construcción de infraestructuras, que se caracterizan por su elevado impacto ambiental durante su fase de uso, la adopción del CCV como criterio de adjudicación permite optimizar los costes asociados a la operación, mantenimiento y los consumos futuros de energía, permitiendo la adopción de decisiones que favorezcan la eficiencia energética y minimicen el impacto de edificios públicos.

d. Cálculo del CCV y herramientas para favorecer su uso en las licitaciones

En el cálculo del CCV, la Directiva y la LCSP establecen que se incluirá la totalidad o una parte de los costes señalados en la figura (costes). Es decir, se incluirán:

- ▶ Costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios a tales como costes de adquisición, de utilización, de mantenimiento y de fin de la vida.
- ▶ Costes imputados a externalidades ambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; estos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático.

El método de cálculo debe ser indicado en el pliego de contratación.

El método para el cálculo de los costes imputados a externalidades medioambientales debe cumplir con las siguientes condiciones:

- ▶ Estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios. Ser accesible por todas las partes interesadas.
- ▶ La información necesaria debe poder ser facilitada con un esfuerzo razonable por parte de las empresas (operadores económicos).

En el caso de que una norma de la UE haga obligatorio un método común para calcular los costes del ciclo de vida, se aplicará dicho método para la evaluación de los costes. Es el caso de la Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Pese a su enorme potencial transformador, el CCV es una herramienta poco utilizada en la práctica. Para facilitar la implementación del CCV en las licitaciones, la Comisión Europea ha elaborado unas herramientas denominadas LCC tools (de momento se encuentran disponibles únicamente en inglés) que están formadas por dos componentes: una guía de usuario en PDF y una herramienta de cálculo en Excel. A la fecha de cierre del Manual se encuentran disponibles para los siguientes 5 tipos de productos: ordenadores y monitores, iluminación interior, iluminación exterior, máquinas de vending, y equipos de imágenes⁵⁷.

⁵⁷ El origen de estas herramientas se remonta al proyecto europeo SMART-SPP (2008-2011), cuyo objetivo era facilitar a la administración pública de toda Europa la aplicación de prácticas de contratación sostenible. El proyecto, liderado por el ICLEI, contó con la colaboración de numerosos partners europeos [Ecoinstitut Barcelona (España), el Laboratorio Nacional de Energía y Geología LNEG (Portugal), Global to Local (Reino Unido), Öko-Institut (Alemania) y las ciudades de Barcelona (España), Kolding (Dinamarca), Cascais (Portugal), y the London Borough of Bromley y la central de compras - Eastern Shires Purchasing Organisation (Reino Unido)] y dio como resultado una Guía de Usuario (pdf) y una herramienta para el cálculo de costes de ciclo de vida y la evaluación de las emisiones de CO₂ (libro Excel). Tanto esta primera versión de la Guía como el Excel se encuentran disponibles en inglés, habiendo sido traducidos al español, portugués y danés.

Veamos ahora qué contenidos tienen estas herramientas y de qué manera se pueden implementar.

La Guía de usuario está dividida en tres partes. La primera hace referencia a quién y cuándo debe usarse la guía. La segunda es eminentemente gráfica y muestra las diferentes partes que se encuentran al abrir el documento Excel. La tercera explica cómo debe rellenarse el libro Excel y cuáles de las variables que incorpora se usan para el cálculo del CCV versus aquellas que se utilizan para calcular las emisiones de CO₂. Esta tercera parte incluye tanto los datos que debe cumplimentar el organismo público como los que cumplimentará la empresa licitadora.

El libro Excel está diseñado de una manera bastante didáctica, permitiendo que personas con poca formación en esta área puedan comprender las variables que se tienen en cuenta, insertar los datos necesarios para el cálculo del Coste del Ciclo de Vida e interpretar los resultados de una manera relativamente sencilla. Es necesario sin embargo que el usuario esté familiarizado con el producto o disponga de información sobre el mismo.

De esta manera, el libro Excel presenta hojas denominadas como «Definiciones Fórmulas» y «Datos de referencia» que contienen descripciones, fórmulas e información para realizar conversiones de medida, así como la moneda, las emisiones de CO₂ en función del mix energético del país e información específica del producto (tipo de máquina de vending, o tiempos de uso de diferentes ordenadores según el modo – sobremesa/portátil/tablet en modo apagado, inactividad corta o larga, salvapantallas...). El fin de estas hojas es explicar las variables y fórmulas que se tendrán en cuenta en el cálculo, y pueden ser de especial interés para aquellas personas que no han tenido contacto previo con el concepto o cálculo del CCV.

La inserción de datos por parte de los usuarios está dividida en dos hojas en función del rol: una para la administración pública (denominada «LCC inputs & results») y otra para las empresas licitadoras (denominada «Bidder response sheet»), facilitando de esta manera que no haya error en quién tiene que proporcionar cada dato.

Las empresas licitadoras deben incluir, por un lado, la descripción del producto/equipo, y, por otro, los detalles técnicos del mismo, que serán los que se incorporarán a la fórmula para el cálculo del CCV.

El órgano de contratación, en la primera de las secciones⁵⁸, impuestos aplicables, amortización⁵⁹, es decir, variables importantes que permitirán aplicar la fórmula de CCV. En la segunda sección aparecerán aquellos datos relevantes para el mismo que han sido indicados por las empresas licitadoras cuando han rellenado su parte. Y en la tercera sección aparece el CCV ya calculado permitiendo que se aplique lo establecido en el pliego de licitación. En esta sección aparecen desagregados los diferentes componentes del mismo: costes de inversión e instalación, costes energéticos/de servicio/operativos (según tipo de producto),

⁵⁸ Tipo de interés que se utilizará para actualizar el valor de los capitales de la inversión.

⁵⁹ Pérdida de valor que sufren los bienes a lo largo de su vida.

otros costes, externalidades y remanentes. Estos costes han sido actualizados de acuerdo con la tasa de descuento para poder ofrecer los valores presentes de los mismos (lo que financieramente se conoce como valor actual neto), dado que al tratarse de inversiones de larga duración es necesario trasladar los capitales futuros al momento actual para poder realizar la comparación y tomar una decisión⁶⁰.

Estos libros Excel presentan una ventaja añadida adicional: la inclusión de las externalidades con una metodología de cálculo objetiva, estandarizada por tipo de producto y basada en datos fácilmente disponibles para el tercer sector.

La hoja «LLC Inputs Results» incluye las emisiones de CO₂ del mix energético nacional (pre-configuradas en otra hoja del libro Excel, de tal manera que sólo hay que seleccionar el país y automáticamente se cargan), las del contrato eléctrico (en caso de que no se quiera usar el dato del mix energético nacional) y el factor de monetización, que permite convertir los datos anteriores en €⁶¹.

- ✓ **Para licitaciones con una elevada ambición ambiental y siempre que exista un mercado idóneo, se pueden definir especificaciones técnicas medioambientales muy estrictas. Y utilizar como único criterio de adjudicación en CCV (con o sin externalidades ambientales). Ello permite elegir siempre entre alternativas ya ecológicas.**
- ✗ **Hay que evitar duplicar las mismas exigencias ambientales incorporando, por ejemplo, un criterio ambiental que luego se reitere en el CCV.**

e. La relevancia del coste del ciclo de vida en la contratación de obra pública

La aplicación del CCV en la construcción de inmuebles públicos, permite definir la relación entre los costes iniciales de construcción y los derivados en las distintas fases de uso: mantenimiento, operación y reparación que se producirán a lo largo de su vida útil. El enfoque de CCV justifica una inversión inicial más elevada para favorecer la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura, permitiendo con ello un coste de operación y uso más reducido.

La Comisión Europea ha diseñado LEVEL(s), el primer marco de referencia para la mejora en sostenibilidad de los edificios residenciales y de oficinas. Basado en seis macroobjetivos, este nuevo marco consta de dieciséis indicadores y ofrece un lenguaje común para establecer un conjunto de prioridades en materia de sostenibilidad de los edificios. Su aplicación se basa en tres niveles. El primero de carácter cualitativo para el diseño conceptual; el segundo, cuantitativo, para las fases de diseño detallado y ejecución; y el tercero para determinar el comportamiento durante su uso.

⁶⁰ En el ámbito financiero al comparar inversiones con diferente desembolso inicial debe calcularse además la Tasa del Valor Actual Neto, para poder homogeneizar las inversiones que se están valorando.

⁶¹ Este factor de monetización se mueve entre 48€ y 168€, aunque la propia hoja Excel propone utilizar un valor de 90€ en base a al documento «Update of the Handbook on External Costs of Transport» redactado por Ricardo-AEA en 2014, independientemente del sector/producto al que se refiere dicho libro Excel (es decir, se usan los datos del sector de transporte, aunque se trate del libro Excel para calcular el CCV de iluminación o de ordenadores o cualquier otro).

El indicador 6.1 de LEVEL(s) se refiere al CCV de las edificaciones, permitiendo tener una referencia pública y datos en abierto y plantillas utilizables para incluir directamente en los pliegos de contratación, con una mínima adaptación.

Para calcular los CCV de un inmueble, las normas de referencia utilizadas por LEVEL(s) son: ISO 15686-5, ISO 14040, UNE-EN 15459 y UNE-EN 16627. En ellas se estandariza la terminología a utilizar, el método de cálculo basado en el valor actual neto (VAN), la evaluación económica de los sistemas energéticos y la clasificación a aplicar a las fases de vida de los edificios, respectivamente. Como en cualquier procedimiento analítico temporal, la metodología establece la necesidad de subdividir todo el ciclo de vida en fases homogéneas que permita realizar un análisis coherente. Así, se establecen las fases: A, B y C, correspondientes con los siguientes periodos: construcción, uso y fin vida del inmueble. A su vez, para la agregación de los costes de manera detallada, según la norma UNE-EN 16627, estas fases se subdividen en las siguientes:

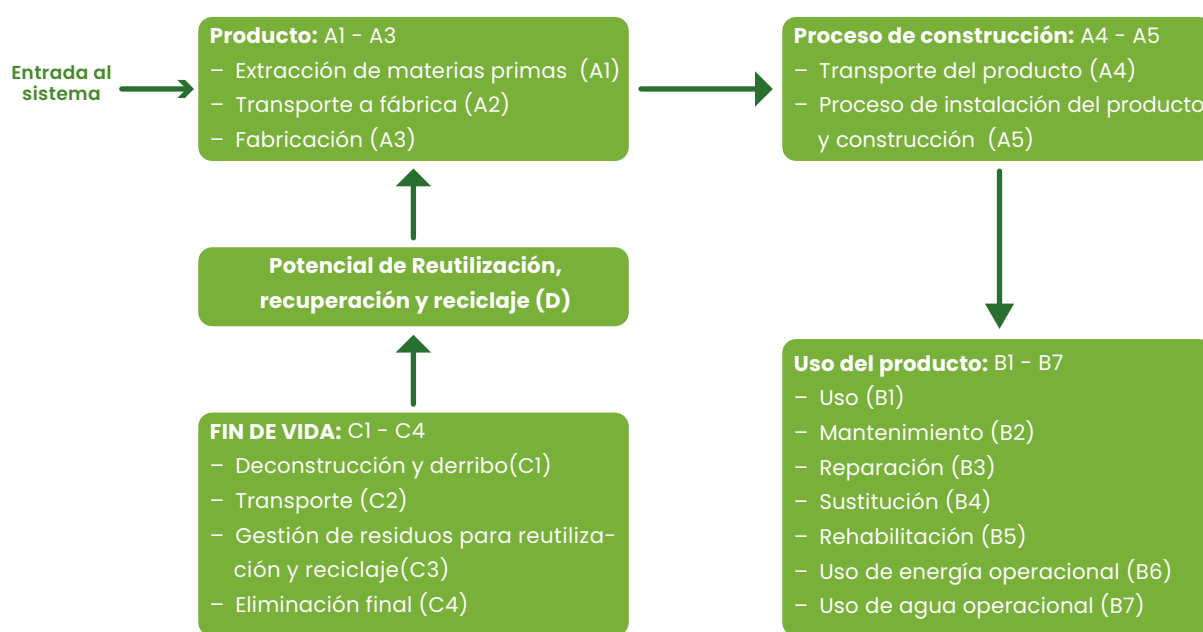


Figura 14

Además, de especial importancia en la metodología es la determinación de la vida útil del edificio, que hace referencia al periodo durante el cual se asegura la operatividad del inmueble bajo unas condiciones normales de uso y que determinará la referencia temporal de los valores financieros que permitirán actualizar los costes para su análisis comparado.

Además de la vida útil, deben determinarse las posibles hipótesis, tanto de mantenimiento como de reparación, de los distintos elementos que componen la edificación y readaptación de sus espacios a lo largo del uso. Deben definirse también los consumos energéticos e hídricos del edificio y establecer los costes asociados al final de la vida útil del inmueble. El flujo de los costes actualizados en todas las fases definirá el CCV que, teniendo en cuenta la superficie del inmueble y su vida útil, permite determinar un valor en euros por metro cuadrado y año (€/m²/año).

f. Buena práctica

- ✓ **Incluir el enfoque de CCV en el contrato de servicios para la redacción de un proyecto de obra. Ello posibilita incluir el CCV como criterio de adjudicación en el contrato de obras.**

El CCV es una herramienta que se realiza en la fase conceptual del proyecto, requiere de la implicación del autor del proyecto y el establecimiento de hipótesis relacionadas con los consumos esperados de energía e hídricos, mantenimiento y renovaciones a lo largo de la vida útil. Permite evaluar distintas soluciones y diseños que mejoren la eficiencia de la inversión pública en activos inmobiliarios. Su adopción en la licitación de la obra no aporta valor al estar el objeto de contrato definido en el proyecto de obra y no poder modificarse, salvo en los preceptos establecidos por la ley, para mejorar su eficiencia.

5.1.5.6. Condiciones especiales ambientales de ejecución

a. Introducción: delimitación e importancia de las condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución de un contrato determinan la forma en que deberá actuar el contratista, sea quien sea el adjudicatario final, para cumplir con las previsiones del contrato.

Estas cláusulas son, por lo tanto, clave para lograr el cumplimiento de determinados objetivos, entre los que pueden estar los ambientales, ya que lo que se elija será directamente obligatorio para los contratistas. Esta característica de las condiciones especiales de ejecución las diferencias de los criterios de adjudicación, en los cuales los contratistas obtienen puntuación adicional por cumplir con determinados requisitos. Así, si se incluye un elemento ambiental en los criterios de adjudicación queda a juicio de los operadores económicos optar por cumplir con dicho elemento, y obtener por ello la puntuación adicional, o no cumplir con él y quedarse sin los puntos correspondientes, pero, al mismo tiempo, librarse de ese condicionante. Por este motivo, si en un contrato público se pretende conseguir efectos positivos en el medio ambiente será mucho más eficaz exigir dicho efecto como condición especial de ejecución, en vez de como criterio de adjudicación.

b. Marco jurídico de las condiciones especiales de ejecución

El art. 202 LCSP establece que es obligatorio incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al menos una condición especial de ejecución referida a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Y enumera una serie de supuestos que podrían incorporarse como condiciones especiales de ejecución ambientales, entre los que se incluyen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; una gestión más sostenible del agua; el fomento

del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Este precepto supone un gran avance en relación a la compra pública estratégica. Sin embargo, la posibilidad de optar por diversos tipos de medidas evidencia que no siempre será obligatoria la inclusión de cláusulas específicamente ambientales, sino que en cada caso el titular del órgano de contratación decidirá, en función del tipo de contrato y del objetivo del mismo, qué condición o condiciones son las más adecuadas.

c. Inclusión de condiciones especiales de ejecución en los pliegos del contrato

Para lograr la efectividad de las condiciones especiales de ejecución será extremadamente importante configurarlas de forma que pueda comprobarse su correcta ejecución, por ejemplo, mediante el establecimiento de revisiones, presentación de resultados, o cuantificación de medidas. Para ello resulta de gran utilidad establecer una serie de indicadores objetivos, los cuales simplificarán el proceso de verificación del cumplimiento y permitirán determinar en qué medida se han obtenido los resultados buscados. Además, mediante esta monitorización del cumplimiento se podrá aprender de las buenas experiencias y evitar en futuros contratos los errores cometidos.

En los pliegos se deberá establecer si alguna, varias, o todas las condiciones especiales de ejecución se configuran como obligaciones contractuales esenciales, o si el incumplimiento de alguna o todas ellas se considera infracción muy grave. Esta calificación es clave para determinar los efectos del incumplimiento de cada una de las condiciones, de forma que pueden conllevar penalidades, dar lugar a una prohibición de contratar o suponer la rescisión del contrato, por lo que el contratista tendrá un gran interés en cumplir de manera adecuada con estas previsiones.

d. El control del cumplimiento de las condiciones de ejecución

La integración de las cláusulas ambientales en la contratación pública puede tener una gran cantidad de efectos positivos, tanto directos como indirectos.

Sin embargo, estos efectos pueden reducirse, o incluso anularse, si no se realiza un control eficaz del cumplimiento de las cláusulas incorporadas a los pliegos del contrato. Un elemento esencial para lograr esta correcta ejecución de las condiciones ambientales será la existencia en cada Administración de una estructura organizada, profesional y capacitada que supervise la ejecución del contrato.

Quizá el elemento clave para lograr la eficacia de las condiciones especiales de ejecución ambientales sea que el órgano de contratación reflexione previamente sobre los objetivos buscados al incorporar esas cláusulas, cómo se va a comprobar su cumplimiento y

si cuenta con los medios adecuados para supervisar esa ejecución. En este sentido serán especialmente importantes los indicadores de rendimiento, su configuración como parámetros objetivos de cumplimiento y la previsión de efectos proporcionales a los posibles incumplimientos.

e. Errores comunes al establecer condiciones especiales de ejecución

Falta de precisión, no siendo posible identificar su incumplimiento a los efectos de poder aplicar, en su caso, penalidades o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales:

- x Durante la ejecución del contrato se utilizarán vehículos más sostenibles (eléctricos, con nivel de emisiones EURO 6, etc). Se acreditará con la presentación de la ficha técnica de los vehículos.**
- ✓ Los vehículos adscritos a la ejecución del contrato, según el número exigido en el PPT, serán eléctricos o con nivel de emisiones EURO 6. El cumplimiento de la condición especial de ejecución se acreditará con la presentación de la ficha técnica de los vehículos. Esta condición especial de ejecución tiene carácter esencial y su incumplimiento será causa de resolución del contrato.**

No establecer la forma de verificación

- x «Es condición especial para la ejecución de este contrato, que la adjudicataria del contrato imparta a las personas adscritas a la ejecución del contrato ___ (número) acciones de formación, de un mínimo de duración de ___ horas sobre las medidas sobre mejoras medioambientales en el entorno laboral».**
- ✓ «Durante los primeros tres meses de ejecución del contrato, o desde la incorporación al puesto de trabajo si fuera posterior, por la empresa adjudicataria se impartirá a las personas adscritas a la ejecución del contrato ___ (número) acciones de formación, de un mínimo de duración de ___ horas sobre las medidas sobre mejoras medioambientales en el entorno laboral. Al efecto, junto a la facturación mensual se debe aportar certificación de las acciones formativas, relacionando los asistentes y las horas impartidas».**

No vinculación al objeto del contrato

- x Al menos el 50%, o el porcentaje ofertado en caso de ser superior, de la energía eléctrica suministrada proceda de energías renovables. Esta condición se justificará mediante la aportación del apartado correspondiente a la «Mezcla de comercialización de cada**

empresa» del informe anual del Sistema de Garantías de Origen y Etiquetado de la electricidad de la CNMC correspondiente al año anterior al del suministro realizado, publicado en la página web del citado organismo» (El certificado exigido emitido por la CNMC en relación con la energía suministrada en el ejercicio anterior no guarda relación directa con el objeto del suministro. Resolución nº 638/2020 TACRC Suministro de energía eléctrica en las instalaciones de ENRESA).

- ✓ Las empresas comercializadoras deberán acreditar que, durante la vigencia del contrato, que el 100% del suministro eléctrico de toda la agrupación de puntos incluidos en los lotes que se les adjudiquen proviene de fuentes de energía renovable o de cogeneración de alta eficiencia. La acreditación del cumplimiento de esta obligación se realizará en un plazo no superior a dos meses, tras la emisión del informe anual del sistema de garantías de origen y etiquetado de la electricidad, por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). En el caso de que, en dicho informe, la comercializadora tenga acreditado el 100%, no será preciso que aporte más documentación. En caso contrario, la empresa adjudicataria podrá acreditar el cumplimiento de la condición mediante la redención de garantías de origen para los puntos de suministro incluidos en los lotes adjudicados. A tal fin, la empresa contratista deberá presentar copia justificativa, obtenida de la página web de la CNMC, de la redención de garantías de origen en cada punto de suministro, correspondiente al último año natural según se vaya ejecutando el contrato. (Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica a los centros de la Comunidad de Madrid).

Exigencia de certificados de gestión ambiental de la empresa, pero no relacionados con la prestación

- ✗ «La empresa contratista deberá estar en posesión, durante toda la vigencia del contrato, del certificado ISO 14001:2015 Sistemas de gestión ambiental o equivalente. En caso de que el contratista incumpla la condición especial de ejecución del contrato indicada en la cláusula 37 del pliego se establece una penalidad del 10% sobre el importe de la facturación del contrato».

Porque el certificado requerido hace referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir, a una característica de la propia empresa, pero no a una característica de la prestación en sí misma. Resolución nº 368/2020 TACRC Suministro de actualización y soporte de licencias para la plataforma de acceso y gestión de identidades NetIQ (Novell) del portal web del Poder Judicial.

- ✓ **«La ejecución del contrato se realizará bajo los parámetros del certificado de gestión ambiental ISO 14001:2015 o equivalente. En caso de que el contratista incumpla esta condición especial de ejecución se establece una penalidad del 10% sobre el importe de la facturación del contrato».**

f. Buenas prácticas

Acuerdo Marco para la prestación de servicios postales a los centros de la Comunidad de Madrid

El 40% de la flota para la recogida y distribución adscrita a la ejecución del Acuerdo Marco deberá estar integrada por vehículos híbridos, eléctricos y/o vehículos bifuel que utilicen gas como combustible (GLP o GNL). Para acreditar el cumplimiento de esta obligación, la empresa adjudicataria comunicará en el plazo de un mes desde la formalización del contrato el número de vehículos y medios de transporte adscritos al contrato, y cuántos de ellos son vehículos híbridos, eléctricos y/o vehículos bifuel que utilicen gas como combustible (GLP o GNL), indicando el modelo y matrícula, así como cada 12 meses durante la vigencia del acuerdo marco, incluidas las posibles prórrogas, y en todo caso antes de la devolución de la garantía definitiva.

5.2. En fase de licitación y adjudicación

5.2.1. Publicación y transparencia

La LCSP refuerza el principio de transparencia a través de la publicación digitalizada de la información en los procesos de planificación, información y licitación pública. Lo anterior tiene por objeto ampliar la accesibilidad de cualquier usuario a los datos sobre contratación pública y a la rendición de cuentas de las administraciones públicas.

La obligatoriedad de la utilización de la publicidad mediante medios electrónicos se recoge en el propio preámbulo de la Ley cuando establece que: “debe necesariamente aludirse a la decidida apuesta que el nuevo texto legal realiza en favor de la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria en los términos señalados en él”.

La LCSP se centra en esta transformación digital en los anuncios de licitación de cada contrato, pero también incide en otros mecanismos de transparencia en las publicaciones sobre contratación pública, tales como los planes de contratación previstos en el art. 28.4 de la LCSP, las consultas preliminares de mercado (art. 115), los anuncios previos de licitación (art. 134) y, por supuesto, los anuncios de licitación de cada contrato (art. 135).

El núcleo de la regulación normativa relativa a la contratación electrónica se concentra en las disposiciones adicionales (DA) 15: «Normas relativas a los medios de comunicación utilizables

en los procedimientos regulados en esta Ley», DA. 16: «Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley» y DA. 17: «Requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos».

En concreto, la DA. 15ª de la LCSP señala que: «3. La presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en la presente disposición adicional».

Las licitaciones que incorporen un matiz ambiental deben ser incluidas en el El Plan Anual de Contratación de cada entidad para permitir mayor concurrencia y preparación de las ofertas. Cuando en dicho plan se anuncian específicamente aquellas licitaciones que incorporan un matiz ambiental, los operadores económicos podrán estar advertidos de ese enfoque ecológico y preparar con mayor previsión su política de negocio empresarial anual y preparación de ofertas a las licitaciones públicas en las que estén interesados. Si bien la ausencia del plan no es un acto recurrible, al no figurar entre las actuaciones que enumera el art. 44.2 de la LCSP, lo cierto es que, contar con él y anunciar la especialidad de los contratos a licitar con el componente ambiental permite ampliar una mayor concurrencia de operadores económicos interesados a estas licitaciones.

5.2.1.1 Preponderancia de la inteligencia artificial en la contratación pública ambiental

a. Las posibilidades de la inteligencia artificial en la contratación pública

Nuestra sociedad está inmersa en una auténtica revolución digital y tecnológica, donde las herramientas de gestión, comunicación y difusión han dado un paso más convirtiéndose en piezas, en ocasiones esenciales, de los procesos de toma de decisión en el sector privado, pero también, aunque de forma aún incipiente, en el sector público. La contratación pública no ha permanecido impermeable a este movimiento, sino que, por el contrario, se ha considerado uno de los sectores que más beneficios puede obtener y ofrecer por parte de estas nuevas herramientas y, en particular, de la Inteligencia Artificial (en adelante, IA)⁶².

La IA ofrece posibilidades en materia de contratación pública con significativos beneficios que afectan a los procesos de toma de decisión tanto en una fase previa, por su carácter predictivo, como en una fase posterior, por su capacidad de evaluación.

La IA es útil en la elaboración de los pliegos en la preparación del contrato⁶³, coadyuvando en la determinación de los criterios de selección y adjudicación, de manera que se tenga en cuenta decisiones válidas y exitosas adoptadas por otras entidades en casos similares, en una especie de gran repositorio o catálogo de buenas prácticas de carácter proactivo y predictivo⁶⁴.

62 Los sistemas basados en la IA pueden consistir simplemente en un programa informático (p. ej. asistentes de voz, programas de análisis de imágenes, motores de búsqueda, sistemas de reconocimiento facial y de voz), pero la IA también puede estar incorporada en dispositivos de hardware (p. ej. Robots avanzados, automóviles autónomos, drones o aplicaciones del internet de las cosas).” De acuerdo con la definición dada por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Inteligencia artificial para Europa» – COM (2018) 237 final.

63 Vid. J. Valerio Torrijos. «Inteligencia Artificial y contratación del sector público».

64 Comunicación de la Comisión Europea. Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones.

La aplicación de la IA en la contratación pública requiere de datos e información adecuada y de calidad.

b. La publicación como fuente y aliada de la inteligencia artificial. La calidad del dato

Gracias a las nuevas utilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, la publicidad adquiere una relevancia que va más allá de la función de difusión y transparencia que originariamente ha tenido. Y ello, unido al hecho de que las obligaciones en la publicidad de la actividad contractual en los últimos años han aumentado considerablemente⁶⁵, hasta el punto de estar incluida como causa de nulidad de contrato⁶⁶ o como objeto del recurso especial en materia de contratación pública⁶⁷, hace de la contratación pública un espacio perfecto en la aplicación de sistemas de IA.

No obstante, no es válida cualquier publicidad para este fin. Los datos y la información resultantes deben gozar de una serie de características que los hagan susceptibles de ser adecuadamente tratados. Deben ser datos de “calidad”, entendida esta calidad como la adecuación de los datos al propósito pretendido.

De hecho, en lo relativo a la contratación ambiental no ha sido sino hasta septiembre de 2022 que PLACE incluye información relativa a los criterios medioambientales, sociales y de innovación en el conjunto de datos abiertos que ofrece⁶⁸.

c. Buenas prácticas o ejemplos en la publicación

La publicidad no es solo un fin en sí misma, sino una herramienta clave para la reutilización de los datos que produce.

La información relativa a la contratación pública ambiental se encuentra, principalmente, en:

- ▶ Las condiciones de admisión a la licitación⁶⁹.
- ▶ Los criterios de adjudicación⁷⁰.
- ▶ Las condiciones especiales de ejecución⁷¹.

⁶⁵ Debe destacarse en este punto el artículo 63 de la LCSP con mucho más detalle y extensión en su obligación que la regulación precedente.

⁶⁶ El artículo 39.2.c) de la LCSP establece que serán nulos de pleno derecho los contratos celebrados por los poderes adjudicadores en los que concurra la siguiente causa «falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 135» de la LCSP.

⁶⁷ El artículo 44.2 de la LCSP establece que podrá ser objeto de recurso especial en materia de contratación «los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación».

⁶⁸ Con anterioridad a esa fecha, los órganos de contratación podían incluir estos datos, pero estos no se ofrecían en datos abiertos. Vid Informes Anuales de Supervisión de la Contratación Pública de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. En especial, el Módulo V referido al «Principio de Publicidad y de Transparencia en la Contratación Pública».

⁶⁹ Artículo 94 de la LCSP.

⁷⁰ Artículo 145.2 de la LCSP.

⁷¹ Artículo 202.2 de la LCSP.

Al momento de publicar la información del expediente de contratación, en cualquiera de las fases de la licitación o adjudicación (incluso en una fase preparatoria como serían las consultas preliminares de mercado⁷² o la publicación de programación contractual⁷³), habría que tener en cuenta lo siguiente:

- ▶ El conocimiento de la plataforma de contratación en la que se vaya a publicar. En efecto, el manejo y conocimiento de la plataforma como herramienta de publicación es básico en una correcta publicidad. En este sentido, son esenciales los correspondientes manuales que las distintas plataformas ponen a disposición de los usuarios.
- ▶ La importancia del «dato estructurado». Es preferible este tipo de dato puesto que será más fácil su tratamiento, análisis integral y, en consecuencia, su reutilización.
- ▶ La importancia del lenguaje. En aquellos casos en los que el dato no pueda o no esté estructurado, la información se introduce como un texto redactado. En este caso, adquiere una especial relevancia el lenguaje. El uso de términos adecuados, con un significado relevante y clave en la materia, facilitarían la posibilidad de aplicar tecnologías de IA tales como el Procesamiento del Lenguaje Natural (NLP). En la contratación ambiental, cabe citar como referencia en el uso de términos y conceptos el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088⁷⁴.
- ▶ La métrica o codificación, en su caso de los valores utilizados en la información publicada. Si el dato o la información a publicar es un valor de un sistema métrico o un código concreto, debería mantener la misma métrica o código en todo el expediente con el fin de reducir el riesgo de distorsiones en su análisis o conclusiones equívocas.
- ▶ Cumplimentar el máximo de información del expediente de licitación y de su procedimiento. Cuanta más información se dé del expediente, del procedimiento en sí y con mayor detalle, más caracterizado estará el contrato y, por tanto, más acertada será su reutilización en un caso similar.

5.2.2. Admisión de licitadores

La adecuada configuración de la solvencia técnica o profesional ambiental en el PCAP garantiza la aptitud, el conocimiento y la experiencia ambiental de la propia organización em-

⁷² Artículo 115 de la LCSP.

⁷³ Artículo 28.4 de la LCSP.

⁷⁴ Cabe citar, como ejemplo del uso de este Reglamento como referencia en el lenguaje, el reciente documento de PLACE de «Adaptación del Reglamento de Ejecución (UE 2019/1780 en la PLACE gestión de nuevos datos estructurados – Guía Portal WEB», de fecha 16 de junio de 2023. En el que se recoge como información estructurada de la «contratación verde», entre otros, la adaptación al cambio climático; la mitigación del cambio climático; la prevención y control de la contaminación; la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas; y, la transición hacia una economía circular. Dichas categorías corresponden con los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 9 del citado Reglamento (UE) 2020/852.

presarial⁷⁵. El órgano de contratación debe determinar los requisitos de solvencia de forma clara y precisa⁷⁶, así como justificar su procedencia en atención al impacto ambiental de la prestación (art. 116.4, LCSP).

Seguidamente se debe calificar la documentación presentada acreditativa de la solvencia técnico-ambiental de los licitadores⁷⁷, de acuerdo con las previsiones del art. 81 Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP). No acreditar el cumplimiento de los criterios de solvencia técnico-ambiental debe suponer la exclusión de los licitadores afectados.

La disponibilidad de instalaciones, medios técnicos y de investigación adecuados, así como de personal capacitado y formado son elementos de competencia técnica indispensables para la ejecución de determinados contratos con repercusión ambiental. Así, además de los sistemas y planes de gestión ambiental, destacan algunos medios generales de acreditación de la solvencia técnica, que se pueden enfocar para garantizar la admisión de los licitadores con capacidad técnica para gestionar un contrato con impacto ambiental:

- ▶ Declaración indicando la **maquinaria, material y equipo** técnico del que dispondrá para la ejecución de las obras (art. 88.1.f) LCSP) o servicios (art. 90.1.h) LCSP).
- ▶ Declaración indicando el **personal técnico, unidades u organismos técnicos**, estén o no integrados en la empresa, de los que esta disponga para la ejecución de las obras (art. 88.1.b) LCSP), servicios (art. 90.1.b) LCSP) o suministros (art. 89.1.b) LCSP).
- ▶ Descripción de **las instalaciones técnicas**, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa, tanto en los contratos de suministros (art. 89.1.c) LCSP) como de servicios (art. 90.1.c) LCSP).
- ▶ Si el contrato requiere conocimientos técnicos especiales en el campo del medio ambiente, puede ser oportuno establecer criterios de solvencia referidos a la **experiencia** en obras (art. 88.1.a) LCSP), suministros (art. 89.1.a) LCSP) o servicios (art. 90.1.a) LCSP) con características ambientales.
- ▶ **Títulos académicos y profesionales del empresario** y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras (art. 88.1.c) LCSP) o servicios (art. 90.1.e) LCSP) así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.
- ▶ Las **muestras, descripciones o fotografías de productos con características ambientales** (art. 89.1.e) LCSP) o certificados de conformidad de productos (art. 89.1.f) LCSP).

⁷⁵ «Los criterios de selección medioambiental aplicados a un contrato de obras serán normalmente mayor que el que se utilizará para un contrato de suministros sencillo, a menos que los suministros presenten un riesgo medioambiental particular, por ejemplo, si se trata de sustancias químicas o combustible que sea necesario almacenar en condiciones de seguridad» (COMISIÓN EUROPEA. Adquisiciones ecológicas. Manual sobre contratación pública ecológica, 3ª edición, 2016, p. 40).

⁷⁶ Resolución 200/2021 del TACP de Canarias.

⁷⁷ El documento «Buying green! A handbook on green public procurement» (tercera edición) enumera los criterios de selección más relevantes para la contratación pública desde la perspectiva ambiental, así como sobre la comprobación de los requisitos.

- Los poderes adjudicadores pueden solicitar igualmente la **indicación de la parte del contrato que el operador económico tiene eventualmente el propósito de subcontratar en los contratos de servicios** (art. 90.1.) LCSP), y de los **sistemas de gestión de la cadena de suministro y de seguimiento** que el operador económico podrá aplicar al ejecutar un contrato de suministros (art. 89.1.g) LCSP). Esta información puede ayudar a establecer cómo se gestionarán los efectos medioambientales de los proveedores o subcontratistas en la ejecución del contrato, así como a seleccionar a aquellos operadores que apliquen los sistemas más sólidos (Comisión, 2016).

Además de acreditar la solvencia o, en su caso, la clasificación, el órgano de contratación podrá exigir la adscripción de medios materiales suficientes y de personal especializado a la ejecución del contrato, que se ocupe particularmente de la aplicación y el cumplimiento de las exigencias técnico-ambientales, o el nombramiento de un responsable ambiental de la ejecución del contrato.

Hay que destacar igualmente que la LCSP otorga a los órganos de contratación la potestad de tomar las «oportunas medidas» para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V (art. 201 LCSP).

A los efectos de entender qué puede entenderse por «oportunas medidas», téngase en cuenta que la Directiva 2014/24 prevé que los poderes adjudicadores «podrán» excluir a un operador económico, «en cualquier momento del procedimiento», si se comprueba el incumplimiento de las obligaciones de Derecho ambiental indicadas. Este incumplimiento puede deberse a «actos cometidos u omitidos antes del procedimiento o durante el mismo» (art. 57.5).

5.2.3. Evaluación y selección de ofertas

a. Selección de la mejor oferta ambiental. Aplicación de los criterios de adjudicación ambientales

Con carácter previo a la valoración de los criterios de adjudicación, se califica la documentación relativa a los requisitos previos, en particular los de capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar (art. 140 LCSP), documentación que se habrá presentado en sobre o archivo electrónico distinto al de la proposición (art. 157.1 LCSP). Tras esta calificación, subsanados, en su caso, los defectos u omisiones de la documentación presentada, la siguiente tarea consiste en verificar la conformidad de cada una de las proposiciones con el objeto del contrato tal y como se describe en el pliego de condiciones. En palabras del art.

82 RGLCAP⁷⁸, se trata de determinar las empresas que se ajustan a los criterios de selección fijados en el pliego de cláusulas administrativas particulares y realizar un «pronunciamiento expreso sobre los admitidos a la licitación, los rechazados y sobre las causas de su rechazo».

Solo la ofertas que se atengan al mencionado objeto podrán valorarse a la luz de los criterios de adjudicación y, por ende, ser comparadas.

Para ayudar en esta tarea de verificar si las ofertas cumplen con las especificaciones técnicas del pliego, el art. 157.5 LCSP admite expresamente la posibilidad de solicitar cuantos informes técnicos se consideren oportunos (1º pfo., 2º inciso), así como también requerir informes «a las organizaciones sociales de usuarios destinatarios de la prestación, a las organizaciones representativas del ámbito de actividad al que corresponda el objeto del contrato, a las organizaciones sindicales, a las organizaciones que defiendan la igualdad de género y a otras organizaciones para la verificación de las consideraciones sociales y ambientales» (2º pfo.). Nótese que la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y de las consideraciones ambientales puede resultar particularmente compleja, lo que justifica la solicitud de los referidos informes técnicos.

La valoración de las ofertas, con su consiguiente ordenación y determinación de cuál es la más ventajosa, requiere de ordinario ponderar, sopesar y comparar todas las ventajas de diversa índole que las proposiciones presentadas por los licitadores puedan reportar en relación con cada uno de los criterios de adjudicación previstos en el pliego y en el anuncio de licitación, a los que necesariamente ha de atenderse (art. 150.1, pfo. 2º, LCSP). También esta tarea puede exigir evaluar aspectos complejos y difícilmente mensurables, así como efectuar juicios valorativos cargados de subjetividad⁷⁹. De ahí que, salvo cuando se trate de criterios evaluables mediante fórmulas [por ejemplo, «reducción de las emisiones de CO₂», «equipos frigoríficos y congeladores con PCA inferior a 150», «vehículos con sistema de control de la velocidad» o «vehículos eléctricos puros con mayor eficiencia del motor (en kWh/100km)»], se estime que los poderes adjudicadores, en atención a sus procedimientos de actuación y a sus mejores recursos personales, materiales y temporales, cuentan con cierto margen de apreciación o discrecionalidad. Dicho margen será más amplio cuanto más subjetiva y técnicamente compleja sea la valoración, como sucederá, por ejemplo, ante criterios del tipo «calidad técnica de la solución presentada», «se adjudicarán puntos en proporción a la calidad del sistema de gestión ambiental que los licitadores se comprometan a implantar para ejecutar el contrato», «se valorará la calidad del plan de prevención y gestión de residuos a aplicar en la ejecución del contrato», «se valorará la implementación de soluciones energéticas que tiendan hacia la autosuficiencia y reduzcan la potencia instalada, preferentemente con soluciones pasivas y generación de energía con fuentes renovables, con el fin de alcanzar un balance de emisiones cero» o «se valorará la elaboración y presentación de un plan de trabajo que contenga aspectos de gestión y control ambiental, o de medición del impacto ambiental».

78 Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

79 Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) 52/2016, de 25 de mayo.

La motivación y su contenido son elementos esenciales, especialmente cuando se dispone de una amplia facultad de apreciación, supuestos en los que el respeto de las garantías y procedimientos administrativos revisten una importancia también capital. Entre tales garantías, figura en un lugar destacado la obligación que incumbe al órgano de contratación de motivar de forma suficiente sus decisiones de modo que los órganos de control puedan comprobar si concurren los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el ejercicio de la facultad de apreciación⁸⁰.

El contenido de la motivación para que esta se considere válida debe cumplir al menos tres requisitos:

- ▶ Expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico.
- ▶ Consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico.
- ▶ Expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás⁸¹.

Además, si bien la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas sí es preciso que sea racional y suficiente. El objetivo es que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser la relación de hechos y fundamentos de Derecho sucinta, tal y como autoriza el art. 35 LPAC, siempre que sea suficiente. El acto de adjudicación se entiende adecuadamente motivado si contiene al menos la información que permita al licitador interponer recurso suficientemente fundado, pues de lo contrario se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole indefensión. Así lo dispone el art. 151.2 LCSP, cuando, tras exigir que la resolución de adjudicación sea motivada, requiere que contenga la información precisa para que los interesados puedan interponer un recurso suficientemente fundado contra la misma. Con el objetivo de que este mandato se cumpla correctamente, el propio precepto concreta los extremos que siempre y en todo caso se deben recoger en tal información, de entre los que a nuestros efectos basta destacar dos: el «desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario» y «las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas».

Con todo, la jurisprudencia y la doctrina de los tribunales administrativos admiten la validez de una resolución que asuma como motivación el contenido de los informes técnicos y jurídicos recabados durante el procedimiento (motivación *in aliunde*, art. 88.6 LPAC), siempre

80 Cfr. STG 476/2015, de 8 de julio, As. T-536/11, European Dynamics Luxembourg SA, European Dynamics Belgium SA, Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, c. Comisión Europea, EU:T:2015:476, apartado 36.

81 Vid. La citada STS 3944/2014, FJ núm. 5.

que los mismos se acompañen a la resolución o se dé pleno acceso a ellos mediante vista del expediente⁸².

Por otro lado, en la evaluación de cada uno de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, pueden tomarse en consideración determinados subcriterios no previstos de forma expresa en los pliegos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que no se modifiquen los criterios definidos en estos y que no se apliquen elementos que, de haber sido conocidos al preparar las ofertas, habrían podido influir en ellas, o que puedan tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores. No cabe, pues, introducir nuevos criterios, sino solamente concretar los previstos, siempre dentro del marco de la descripción de los mismos contenida en los pliegos y sin extralimitarse respecto de ella⁸³.

b. Errores comunes

Discrecionalidad vs. arbitrariedad. Confundir discrecionalidad técnica a la hora de evaluar los criterios sometidos a juicio de valor con arbitrariedad constitucionalmente proscrita o incurrir en discriminación.

Falta o insuficiencia de motivación de las puntuaciones atribuidas. Informe de valoración que se limita a incorporar una serie de cuadros con asignaciones de puntuaciones, sin ninguna explicación concreta de los aspectos subjetivos o cualitativos que han llevado a la asignación de unos puntos u otros a cada licitador. Resolución del TACRC 410/2022: «En el criterio Plan de reducción residuos (12 puntos) se asignan dieciocho puntuaciones (seis a cada una de las tres ofertas), lo que se acompaña únicamente del siguiente comentario: En este cuadro resumen vemos que las valoraciones son bastante similares entre XXX y ZZZ, incluso ofreciendo puntos coincidentes como son la maquinaria empleada para disminución en el uso de producto. Y en el criterio Otras medidas medioambientales (8 puntos), en el que se dan nueve puntuaciones (tres a cada una de las tres ofertas), se expone lo siguiente: En este último cuadro valorativo, destacamos dos puntos el de las campañas en la cual XXX obtiene 3 puntos ya que cuenta con una gran cantidad de propuestas siendo estas muy interesantes y por otro lado HHH empresa que cuenta con un departamento que lanza periódicamente campañas. El segundo punto que destacar es el de otras medidas en el que destaca la empresa ZZZ. A la vista de todo ello, este Tribunal entiende que los escuetos comentarios recogidos en el informe técnico son claramente insuficientes para considerar debidamente motivada la atribución de las puntuaciones asignadas a cada uno de los licitadores...».

c. Buenas prácticas o ejemplos

- ✓ **Guía de buenas prácticas en la determinación de los criterios de adjudicación en los pliegos de los expedientes de contratación cofinanciados con fondos europeos en la Xunta de Galicia.**

⁸² Cfr. STS 555/2011, de 11 de febrero, FJ núm. 5 o resolución del TACRC 614/2017, de 7 de julio.

⁸³ Vid. La resolución del TACRC 410/2022, de 31 de marzo, con cita de otras numerosas resoluciones.

«4.1 NORMAS GENERALES DE ELABORACIÓN DE INFORMES DE VALORACIÓN

Los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora; por ello, la transparencia en el sistema de atribución de puntuación de los criterios de valoración es crucial en las licitaciones públicas, en la medida en que, para limitar posibles excesos de discrecionalidad, debe explicarse el mecanismo y los parámetros que determinan la progresividad de las puntuaciones:

- a. Se deben redactar de forma clara y justificar detalladamente las razones en las que se fundamenta la puntuación.
- b. Se debe realizar un estudio comparativo de las ofertas con sus pros y contras/ fortalezas y debilidades.
- c. Se valorarán únicamente aspectos considerados en los pliegos y no se otorgará puntuación alguna por el cumplimiento de requisitos obligatorios o evaluados en la solvencia.
- d. Se justificará, en la valoración, la puntuación de los aspectos relevantes manifestando que las puntuaciones positivas se conceden a las ofertas que se distinguen por encima de las demás y las puntuaciones nulas las que quedan por debajo de la mínima exigible».

✓ **No todos los criterios ambientales son criterios sujetos a juicio de valor, también hay criterios ambientales automáticos.**

Para evitar esta confusión lhobe, en su guía titulada «Errores habituales en la introducción de criterios ambientales en la contratación pública», propone tomar las siguientes medidas:

- ▶ Definir de forma clara, objetiva y transparente los criterios ambientales de adjudicación. Los criterios ambientales son en gran parte muy técnicos y concretos, por lo que, si se redactan de la forma más objetiva posible, muchos son en realidad valorables de forma automática mediante fórmulas y no sujetos a interpretación ni juicio de valor.
- ▶ Separar los criterios ambientales de adjudicación en función de los aspectos que se valoran en vez de agruparlos todos bajo el mismo paraguas. Cuando se engloban todas las mejoras ambientales valorables en un único criterio, se mezclan criterios valorables por juicio de valor con otros que son fácilmente valorables automáticamente. Por eso, es mejor analizar cada aspecto individualmente para ver la mejor forma de evaluar cada uno de ellos. De este modo también se evita el error inverso, usar fórmulas matemáticas en valoraciones que pueden tener parte de juicio de valor.

5.2.4. Tratamiento de ofertas anormalmente bajas

a. Definición: ¿Qué es una oferta anormalmente baja?

Una oferta es anormalmente baja cuando hace suponer al órgano de contratación que esta pueda resultar inviable (art. 149 LCSP). Una vez detectada la anormalidad, no cabe in-

admitir automáticamente esa oferta, sino que debe darse la posibilidad de que el licitador afectado justifique que se puede cumplir mediante un procedimiento contradictorio⁸⁴. En todo caso, no podrá justificarse la viabilidad de una oferta mediante la infracción de normas ambientales de obligado cumplimiento.

b. Necesidad de tramitar un procedimiento contradictorio

En los casos en que una oferta se encuentre de los parámetros de anormalidad fijados en los pliegos, será necesario tramitar el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 de la LCSP. Su inobservancia puede anular el procedimiento. Veamos ahora sus requisitos esenciales:

- ▶ No cabe posibilidad de que la petición de información que se formule al licitador resulte genérica, sino que se deben formular «con claridad» los aspectos concretos que hacen sospechar de la inviabilidad de la oferta como el bajo precio, los costes ofertados –entre los que también cabría contemplar los medioambientales– u otro parámetro adoptado. Por lo tanto, la anormalidad no tiene que limitarse exclusivamente al componente precio de la oferta.
- ▶ Entre aquellas cuestiones sobre las que se podrá pedir justificación la LCSP (letras a) a e) del artículo 149) menciona expresamente el respeto de obligaciones en materia medioambiental, no siendo justificables tampoco precios por debajo de mercado o que incumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental (artículos 149.4 d) y 201).

c. Motivación

Es deber del licitador que desglose de forma razonada y detallada las posibilidades de su ejecución. Esta justificación deberá ser más exhaustiva cuanto mayor sea el porcentaje de baja (no será necesaria la misma carga argumentativa para justificar una reducción del precio de 2.000 euros en un contrato de 7 millones de euros que si se reduce en 1 millón). Si es aceptada la oferta anormal, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar su seguimiento durante la fase de ejecución.

También la motivación de la aceptación o rechazo de la oferta anormalmente baja resulta esencial. La oferta será excluida si resulta incompleta o si se basa en hipótesis o prácticas inadecuadas en términos técnicos –no impide alcanzar el objeto del contrato–, jurídicos –incumplimiento de obligaciones, también ambientales– o económicos –insuficiencia–. Si la oferta es finalmente rechazada, requiere un plus de justificación. (RTACRC 1147/2018, 1254/2020).

⁸⁴ Esto es, la concurrencia de valores anormales o desproporcionados en la oferta es una presunción iuris tantum que puede ser destruida mediante prueba en contrario (RTACRC 1255/2021).

El licitador afectado debe conocer los motivos de su aceptación o rechazo para, en su caso, actuar en consecuencia (recursos administrativos o acudir a la vía judicial). No resulta procedente omitir esta justificación y ofrecerla tras la interposición de un recurso.

d. Precios parciales a efectos de consideración de la anormalidad de una oferta. Improcedencia

A pesar de que para la clasificación de las ofertas puedan fijarse precios parciales, no cabe fijar el umbral de la temeridad de las ofertas en función de precios parciales, sino en atención a la globalidad de la oferta económica. Esto es, los criterios de anormalidad se utilizan para apreciar una presunción de que la oferta en su conjunto podría no ser cumplida⁸⁵.

e. Modo de valorar una oferta como anormalmente baja

Tras vacilaciones, existe uniformidad en la forma y momento en que cabe apreciar la anormalidad de una oferta. La clasificación de las ofertas debe realizarse tras la exclusión de la considerada anormalmente baja (SAN 779/2022, de 2 de febrero⁸⁶; RTACRC 345/2023 y RTACRC 283/2023).

f. Criterios de anormalidad más allá del criterio precio

Además del precio, el órgano de contratación podrá tener en cuenta otros criterios (automáticos o sometidos a juicio de valor) que se consideren relevantes para determinar la anormalidad de la oferta⁸⁷.

Si el órgano de contratación es conocedor de que los compromisos ambientales (criterios cualitativos) asumidos por el licitador suponen un encarecimiento de esta hasta el punto de hacerla inviable, podrán estar incluidos en los parámetros objetivos para apreciar su anormalidad⁸⁸.

Ejemplo:

Un contrato de comedor escolar en el que se puntúa, como criterio de adjudicación, el número de alimentos con etiqueta ecológica con diferente atribución de puntos en función del porcentaje de estos. Si el órgano de

⁸⁵ En este sentido, STS 1828/2019, de 17 de diciembre, concluye que la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionado «ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador».

⁸⁶ Esta sentencia no es firme y se encuentra pendiente un recurso de casación frente a ella (ATS de 23 de marzo de 2023).

⁸⁷ El parámetro de anormalidad ha sido admitido combinando un bajo precio con una oferta técnica muy buena (RTACRC 575/2019). Cuando se tengan en cuenta los costes el ciclo de vida de un producto, servicio u obra (art. 148), estos podrán también ser utilizados para determinar la anormalidad de una oferta.

⁸⁸ Cuando se tengan en cuenta los costes el ciclo de vida de un producto, servicio u obra (art. 148), estos podrán también ser utilizados para determinar la anormalidad de una oferta.

contratación conoce que estos productos a suministrar son más caros, podría considerar anormal (si previamente así lo previó en los pliegos) una oferta en la que un licitador se compromete a suministrar todos los productos ecológicos, oferta en principio inviable de cumplir a la luz del valor estimado del contrato.

Ejemplo:

Un contrato en que la oferta, con inclusión acumulativa de compromisos de calidad medioambientales la pudiesen hacer inviable económica o técnicamente si son asumidos en su integridad por el licitador.

5.2.5. Finalización de la evaluación y decisión

a. Finalización de la evaluación y decisión

Efectuada la evaluación comparativa de todas las ofertas admitidas, primero la de los criterios sometidos a juicio de valor y después la de aquellos otros cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, se clasifican las ofertas en orden decreciente para posteriormente elevar la propuesta de adjudicación al órgano de contratación (art. 150.1)⁸⁹.

Aceptada la propuesta, los servicios correspondientes requieren al licitador que presentó la mejor oferta para que en el plazo de 10 días hábiles presente la documentación a que se refiere el art. 150.2 LCSP. Recibida esta documentación, el órgano de contratación dicta acto de adjudicación del contrato en el plazo de 5 días hábiles (art. 150.3 LCSP).

La resolución de adjudicación debidamente motivada se notifica por medios electrónicos a todos los candidatos y licitadores y se publica en el perfil de contratante en el plazo de 15 días naturales (art. 151.1 LCSP). El contrato se formaliza en documento administrativo y, si el contratista lo solicita y a su costa, se eleva a escritura pública.

Si el contrato es susceptible de recurso especial, la formalización no puede efectuarse antes de que transcurran 15 días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos; en los demás casos, la formalización del contrato debe efectuarse no más tarde de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación (art. 153.3 LCSP)⁹⁰.

Finalmente, una vez formalizado el contrato, y no antes (salvo que la formalización no sea precisa, arts. 36 y 120 LCSP), el adjudicatario contratista podrá dar comienzo a su ejecución.

⁸⁹ Si bien este no está vinculado por la propuesta de la mesa, para separarse de ella deberá justificarlo pormenorizadamente en el expediente.

⁹⁰ En estos casos, de acuerdo con el art. 58 del RDL 36/2020, el órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato.

b. Errores comunes

Falta o insuficiencia de expertos en los miembros del comité de expertos. Nombrar miembros del comité de expertos a personas que, independientemente de que posean una amplia cualificación, esta no se refiera a la materia sobre la que versa la valoración que deben efectuar.

Arbitrariedad en la valoración. Aunque la valoración de los criterios subjetivos está sujeta al principio de discrecionalidad técnica, ello no puede implicar que su ponderación sea arbitraria e injustificada, tanto si quien la efectúa es la mesa con base o no en un informe técnico, como si es el comité de expertos u organismo técnico especializado.

Incumplimiento de lo dispuesto en el art. 63.5 LCSP. Este precepto obliga a publicar en el perfil de contratante la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en los que sean necesarios, así como, en todo caso, el cargo de los miembros de las mesas de contratación y de los comités de expertos, «no permitiéndose alusiones genéricas o indeterminadas o que se refieran únicamente a la Administración, organismo o entidad a la que representen o en la que prestasen sus servicios».

Falta de determinación en el pliego de los miembros de comité o del procedimiento para efectuar su designación. Aunque el pliego determine quién va a designar a los miembros del comité, eso no equivale al procedimiento para efectuarlo. Por todas, las resoluciones del TACRC 530/2023, de 27 de abril o 87/2015, de 30 de enero de 2015. Ejemplo: «Apartado 9.3 de la “hoja resumen” del PCAP: La valoración de los criterios de adjudicación que no se aplican mediante fórmulas o cifras, será realizada por el Comité de Expertos que será designado por... y que deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 146.2.a) LCSP...».

c. Buenas prácticas o ejemplos

«INFORME COMITÉ DE EXPERTOS CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR

Expte N°. 058/2020

Objeto del contrato: SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN DE LA RESIDENCIA SOCIAL ASISTIDA SAN JOSÉ DEPENDIENTE DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TOLEDO

Tipo de contrato: SERVICIOS

Procedimiento: ABIERTO. SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA. (Arts. 22.1.b) y 156 y ss LCSP)

Criterios de adjudicación: VARIOS: EVALUABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR Y OTROS DE FORMA AUTOMÁTICA

Tramitación: ORDINARIA...

El comité de expertos designado en el procedimiento que se tramita para adjudicar, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con la tramitación prevista en el artículo 156 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), el contrato de ser-

vicios para SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN DE LA RESIDENCIA SOCIAL ASISTIDA SAN JOSÉ DEPENDIENTE DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TOLEDO, que está integrada por los siguientes miembros:

- ▶ D. José María de Prada Silva (Enfermero, Jefe Servicio Formación, Área de Asuntos Generales, Empleo, Deportes y Promoción Turística de la Diputación Provincial de Toledo).
- ▶ Dra. Dña. María del Valle Guío de Prada (Médica especialista en medicina deportiva, Jefa Adjunta Servicio de Deportes, Área de Asuntos Generales, Empleo, Deportes y Promoción Turística de la Diputación Provincial de Toledo).
- ▶ D. Víctor García Molina (Ingeniero Técnico Industrial, Jefe Sección de Instalaciones y Protección Civil, Área de Cooperación, Infraestructuras, Hacienda y Presupuesto de la Diputación Provincial de Toledo).
- ▶ Dña. Carmen García de la Torre Bermúdez (Jefa del Área de Régimen Jurídico del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria). (Actúa como Secretaria del Comité de Expertos)».

5.2.6. Adjudicación del contrato

a. Requerimiento de documentación al licitador que hubiera presentado la mejor oferta

Una vez seleccionada la mejor oferta se requerirá al licitador⁹¹ para que presente, en el plazo de 10 días hábiles, la documentación relativa a la declaración responsable —a que se refieren los apartados a) a c) del artículo 140 si no hubiera sido aportada con anterioridad⁹²; la disponibilidad de los medios que se hubiera comprometido a adscribir al contrato (art. 76.2) y la garantía que resultase procedente (art. 150.2 LCSP)⁹³. Esta labor, generalmente efectuada por la mesa, será elevada al órgano de contratación y podrá ser aceptada o rechazada por este. Si no se atiende al requerimiento en plazo, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, imponiéndosele una penalidad del 3% del presupuesto base de licitación y se recabará la documentación al licitador siguiente.

El acta de clasificación y la propuesta de adjudicación no son actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

b. Consecuencias del incumplimiento del requerimiento

Cuando el requerimiento efectuado vía artículo 150.2 no se ha cumplimentado (no se presenta la documentación) o no se hace en plazo, no cabe la subsanación⁹⁴.

⁹¹ Junto, en su caso, con aquellas empresas a cuyas capacidades hubiera recurrido.

⁹² Téngase en cuenta que con carácter previo podrá pedirse la presentación de esta documentación cuando se considere que existen dudas razonables en la declaración previa de licitador (art. 140.2 LCSP). También la mesa, cuando aprecie defectos subsanables, dará un plazo de 3 días al empresario para que los corrija (art. 141.2 de la CLS).

⁹³ Téngase en cuenta la nueva redacción del artículo 150.1 en relación con el procedimiento a seguir cuando en contratos sujetos a regulación armonizada cuando se aprecien indicios fundados de prácticas colusorias (redacción dada por la DF 27.2 de la LPGE 31/2022, de 23 de diciembre).

⁹⁴ Cuestión distinta es el supuesto en que el requerimiento se atiende de manera incompleta, en que sí cabría conceder plazo de subsanación (RTACR 622/2019, de 6 de junio ó 779/2020 de 3 de julio).

c. Posibilidad de subsanación

En la actualidad, la Jurisprudencia (STJUE de 10 de diciembre de 2009, STS de 6 de julio de 2004, STS 4 de abril de 2022) y Tribunales de contratación (RTACRC 747/2018) abogan por aplicar criterios de proporcionalidad y antiformalismo a la hora de permitir la subsanación en este trámite. Impedir esta podría llevar a rechazar la mejor oferta por errores en la presentación de documentación fácilmente salvables dentro del respeto al rigor del procedimiento y la igualdad de trato de todos los licitadores. La posibilidad de conferir trámite de subsanación debe ser apreciada en función de las circunstancias del caso concreto velando porque no se produzca un trato discriminatorio entre las empresas que concurren a la licitación.

En todo caso no puede entenderse que la declaración responsable o DEUC presentados no vincule a los licitadores, por lo que no puede, a través de la subsanación, contradecirse lo allí señalado (RTCRC 1148/2022).

En consecuencia, no será admisible la subsanación para suplir la ausencia de acreditación de un requisito exigido en los pliegos —sí de su cumplimiento—, la corrección o modificación de los términos de una oferta (STJUE 11.05.2017) ni la omisión de la acreditación de la solvencia o de los certificados, en su caso, requeridos.

Con carácter general la documentación relativa a la documentación administrativa (sobre A) se considera subsanable, habiéndose ampliado la posibilidad del resto de documentación a presentar si ello no supone una alteración de los términos iniciales de la oferta. Sí lo será también el corregir meros errores materiales fácilmente apreciables.

El art. 95 de la LCSP permite también que se soliciten aclaraciones o documentación complementaria a los licitadores en materia de certificados, entre ellos, los de gestión medioambiental. Aclaración y subsanación no resultan términos equivalentes⁹⁵. Por ser dos supuestos diferentes, cabe su otorgamiento simultáneo o sucesivo en una misma licitación.

Es importante distinguir, a efectos de la posibilidad de subsanación, los requisitos de solvencia, que son un requisito de admisión que se tiene o no y debe estar presente en el momento de finalizar el plazo de presentación de las ofertas —y subsistir en el momento de perfección del contrato— (art. 140.4), de los compromisos de adscripción de medios que, en su caso se pudieran exigir (art. 76.2) durante la ejecución del contrato. La acreditación de disponer de estos medios sólo procede respecto del licitador propuesto como adjudicatario. Es decir, es suficiente el mero compromiso en el momento de presentar la oferta, pero es necesario acreditar que se dispone de ellos medios en este momento previo a la adjudicación del contrato (RTACRC 420/2021 28/2023).

Dado que nos encontramos ante un procedimiento de concurrencia competitiva, la posibilidad de enmienda es única, por lo que no resulta procedente conceder sucesivos trámites

⁹⁵ Recomendación 2/2002 de la JCCA de la Comunidad de Madrid.

en este sentido. Por ello, el licitador que no subsana en tiempo y forma tras el primer requerimiento debe ser excluido (RTACRC 1167/2017 o 1766/2021).

d. Buenas prácticas o ejemplos

Ejemplo 1:

Un pliego exige que el adjudicatario se comprometa a adscribir al contrato determinados vehículos con categoría ECO. El licitador propone 5 en su oferta. Propuesto como adjudicatario, este es el momento en que deberá acreditar la disponibilidad de esos vehículos —incluso de sustituir y presentar otros de idénticas características a los primeramente indicados— (RTACRC 1367/2020).

Ejemplo 2:

El PPT exige contar con un determinado certificado medioambiental (UNE ISO EMAS...). El licitador es requerido para su acreditación, no lo aporta y considera que lo acreditará en la ejecución del contrato. No puede demorarse a esta fase, pues se corre el riesgo de que se adjudique a un licitador que no cumple lo exigido en el pliego con trato desigual para todos los demás.

Ejemplo 3:

Un licitador aporta un certificado medioambiental de renovación periódica y se aprecia que está caducado. Podrá requerirse al licitador para que aporte otro en vigor en el momento que era necesaria su acreditación.

Ejemplo 4:

Necesidad de presentar, mediante la aportación de muestras, que determinados bienes tienen unas condiciones medioambientales determinadas. No cabe presentar muestras adicionales puesto que supondría modificar la oferta.

5.3. En fase de ejecución

5.3.1. Responsable del contrato

El responsable del contrato puede ser una persona física o jurídica vinculada a la entidad contratante o ajena a la misma (el art. 62 LCSP recoge la posibilidad de la externalización de la figura del responsable del contrato).

Al responsable del contrato le corresponde supervisar su ejecución, adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación objeto del contrato.

Las funciones concretas se determinarán en el respectivo contrato de servicios (externalización) o en las instrucciones que les proporcione el órgano de contratación que, en todo caso, ha de garantizar un mínimo necesario para que la supervisión de la ejecución del contrato sea real y efectiva. Además, la LCSP establece que el responsable del contrato:

- ▶ Puede dar instrucciones al contratista (art. 311).
- ▶ Vigila el cumplimiento de los plazos de ejecución contractual (art. 195.2).
- ▶ Propone al órgano de contratación la imposición de penalidades (art. 194).

5.3.2. *Gestión de la relación con el contratista*

a. Planteamiento

El contrato ha de ser llevado a la realidad. Para ello, la entidad del sector público ha de mantener una relación constante con el contratista para verificar, dirigir y, en su caso, sancionar por una ejecución defectuosa del contrato.

Ya se ha visto en el epígrafe anterior que es un aspecto que, con carácter principal, recae en el responsable del contrato. No obstante, la gestión va más allá de los aspectos vinculados a esta figura y constituye un hilo transversal que atraviesa todo el proceso.

Lo más relevante es que la contratación pública es un proceso para obtener la mejor prestación y, para ello, la figura del contratista y cómo se relaciona la administración con él es esencial.

Es un proceso dinámico, en el que hace falta capacidad de liderazgo, autonomía en la gestión, conocimientos técnicos apropiados, independencia y ausencia de conflictos de interés; y, como complemento de lo anterior, es preciso que no haya capacidad de vinculación especial como consecuencia de una relación estrecha.

b. Gestión preventiva del futuro contratista

El primer aspecto que ha de ser analizado con gran minuciosidad es el relativo al cumplimiento de los requisitos que impone el pliego al contratista. En particular, nos encontramos con cuatro (más uno) elementos que han adquirido gran importancia en los últimos tiempos:

- ▶ Hacer una propuesta efectiva de personal adecuada para una correcta ejecución del contrato público en cuanto a la cualificación técnica. Recordemos que se puede exigir en los pliegos (art. 76 LCSP) la concreción del personal que se va a encargar de la ejecución.

- ▶ Disponer de los planes de igualdad, que son obligatorios en las empresas de más de 50 trabajadores.
- ▶ Hacer un examen de la oferta para que no resulte anormalmente baja. Es una realidad que, en los casos en los que haya de pedirse información complementaria al licitador, la explicación de cuál sean los motivos debe ser suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato. En este sentido, ha de valorarse, incluso, el coste de los trabajadores de acuerdo con el convenio colectivo que resulte de aplicación.
- ▶ El examen del cumplimiento de la solvencia técnica, con capacidad de pedir información complementaria es una potestad que tiene el órgano de contratación a la hora de la realización de la valoración técnica del licitador.
- ▶ El cuarto elemento es una derivación de lo anterior, en virtud del cual en los casos en los que exista subrogación de trabajadores, ha de analizarse adecuadamente el número y retribuciones que han de tener para realizar un trabajo efectivo en la ejecución del contrato.

Como presupuesto de todo lo anterior, el licitador ha de acreditar que cumple con los requisitos técnicos en materia ambiental (art. 94 LCSP) y de gestión de la calidad (art. 93 LCSP).

Teóricamente, en el momento de la adjudicación, esta primera fase ha concluido. No obstante, hay tres aspectos que están vinculados a estos elementos y que pueden surgir durante la ejecución del contrato:

- ▶ La sucesión de empresas (en el caso de una adquisición total o parcial).
- ▶ Los casos de cesión del contrato (que puede producirse sólo cuando obedezca a una opción inequívoca de los pliegos, en las estrictas condiciones del art. 214 LCSP).
- ▶ Los casos de subcontratación (en los casos y las condiciones previstas en el art. 215 LCSP).

5.3.3. Penalidades

La Administración contratante tiene atribuidas potestades de imposición de penalidades como instrumento para conseguir el cumplimiento del contrato o de las obligaciones que lo conforman cuando el contratista incurre en incumplimiento.

La LCSP contempla esta posibilidad en varios supuestos: cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo; incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido (art. 192.1, que posibilita que lo establezcan los pliegos o el documento descriptivo); incumplimiento parcial de la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato (art. 192.2); demora respecto al cumplimiento del plazo total (art. 193.3); incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total (art. 193.5).

a. Concepto y características de las penalidades: ámbito objetivo y subjetivo

Las penalidades son cantidades económicas que pueden imponerse al contratista, si están previstas en la Ley o en el pliego, quien debe asumir el pago (la garantía definitiva responde igualmente del pago de las penalidades) porque en otro caso puede incurrir en causa de resolución del contrato. La cuantificación de la penalidad debe respetar el principio de proporcionalidad, ya que se trata de un instrumento que pretende conseguir el cumplimiento del contrato de forma menos lesiva que mediante la resolución. El art. 192 de la LCSP establece que las penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10% del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50% del precio del contrato. Si se trata de un incumplimiento del plazo total, la Ley establece que «la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido». La cuantía puede modificarse en el pliego «cuando, atendiendo a las especiales características del contrato, se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente».

Las penalidades se imponen por el órgano de contratación (art. 194.2). La Ley subraya que el acuerdo «será inmediatamente ejecutivo». La forma de hacerse efectivas será «mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no puedan deducirse de los mencionados pagos».

La imposición de penalidades pretende ser un medio menos lesivo, frente a incumplimientos del contratista, que la resolución del contrato. Pero la reiteración de penalidades puede determinar la resolución: «cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5% del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades» (art. 193, al que se remite el art. 211.6).

b. Finalidad de la imposición de penalidades: carácter disuasorio

La finalidad de las penalidades es conseguir el cumplimiento del contrato cuando el contratista ha dado muestras de incumplimiento. Sobre la posibilidad de imponerlas una vez concluido el contrato véase la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid de 3 de mayo de 2023 (recurso 416/2021)⁹⁶.

⁹⁶ «tal y como están configuradas las penalidades por incumplimiento del plazo total de ejecución de las obras, por la cláusula 20 del PCAP que rige el presente contrato, considera esta Sala que la imposición de tales penalidades ya no solo tiene la típica naturaleza coercitiva con la que aparece configurada en el art. 193 de la LCSP, sino que la redacción textual de la cláusula en cuestión, además de la función de compeler al contratista a la debida ejecución del contrato, con la secuela de que si dicha ejecución ha concluido ya no cabe la imposición de penalidades, en la medida en que estas solo se justifican por el objeto de cumplir aquello a lo que el contratista está obligado, permite igualmente su aplicación como una suerte de sanción civil que se impone al contratista incumplidor por los perjuicios que la demora en la ejecución de centros escolares públicos ocasiona objetivamente al alumnado, al estar afectada en todo caso su debida escolarización por los retrasos imputables al contratista. Dicho de otra manera, si la obra no se ejecuta en el plazo previsto al efecto, y ese incumplimiento es imputable al contratista, cabrá incoar expediente para la imposición de penalidades aun cuando las obras hayan terminado, y ello porque los alumnos habrán resultado perjudicados en todo caso por el retraso».

La jurisprudencia ha subrayado que las penalidades no tienen carácter ni naturaleza sancionadora⁹⁷. Así, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo Nº. 652 de 21 de mayo de 2019 dice en lo que aquí interesa: «es punto común y pacífico que en lo sustantivo tales penalidades no responden al ejercicio de una potestad sancionadora, luego para su imposición no se sigue un procedimiento específico de naturaleza sancionadora ni este es aplicable supletoriamente. Al respecto es jurisprudencia de esta Sala que responden al ejercicio de una facultad de coerción sobre el contratista para la correcta ejecución del contrato, facultad que implica poderes de dirección, inspección y control que, en garantía del interés público, se atribuye a la Administración (cfr. sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 6 de marzo de 1997, recurso de apelación 4318/1991)» Y, añade más adelante que «su naturaleza ciertamente se acerca a la lógica de la multa coercitiva como instrumento cuyo fin es forzar, mediante su reiteración y hasta lograr el cumplimiento de determinada obligación contractual. Tal similitud se acentúa cuando con la penalidad se reacciona ante retrasos del contratista u otro cumplimiento defectuoso mantenido en el tiempo; ahora bien, cuando se impone como consecuencia de un incumplimiento puntual o ejecutado del contrato, ya no implica coerción alguna y su naturaleza se asemeja ciertamente a la sancionadora o cumple un fin resarcitorio».

Como tal penalidad tiene una sola regulación y no puede ostentar diversa naturaleza dependiendo de su finalidad, hay que estar al criterio jurisprudencial según el cual carece de una vocación sancionadora en sentido estricto, y se configura como una suerte de cláusula penal contractual (cfr. art. 1152 del Código Civil) cuya razón radica en el interés público que se satisface con el contrato y que es necesario tutela.

c. Régimen jurídico de las penalidades

La imposición de penalidades se regula de forma específica para el cumplimiento de obligaciones en materia medioambiental, social o laboral (art. 201 de la Ley).

La Ley sienta una regla general conforme a la cual «los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen 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 y en particular las establecidas en el anexo V». Regla a la que se añade una consecuencia concreta: el incumplimiento de tales obligaciones y, en especial, los incumplimientos o los retrasos reiterados en el pago de los salarios o la aplicación de condiciones salariales inferiores a las derivadas de los convenios colectivos que sea grave y dolosa, dará lugar a la imposición de las penalidades a que se refiere el art. 192.

⁹⁷ Lo refleja con precisión la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cataluña de 26 de abril de 2023 (recurso 3016/2021): «la imposición de penalidades es una incidencia dentro de lo que es el procedimiento de ejecución del contrato, como así lo establece la Sentencia del Tribunal Supremo 1689/2019 de 21 de mayo (Rec.1372/2017) en la que se indica que la imposición de penalidades es un trámite dentro de la fase de ejecución de un contrato».

Igualmente, al regular las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden (art. 202) establece que los pliegos pueden establecer penalidades para el caso de incumplimiento.

Y, además, para subrayar el alcance de la exigencia del cumplimiento de estas obligaciones, la Ley ha añadido que «todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen de la ejecución del mismo».

Es relevante, por ello, subrayar la importancia de reflejar con claridad en el contrato la relevancia de los **criterios u obligaciones medioambientales** incorporados como parte de las obligaciones principales del contratista a efectos de poder emplear, cuando sea procedente, los medios efectivos tendentes a conseguir su cumplimiento efectivo, y evitando que puedan considerarse, en la ejecución del contrato, como obligaciones secundarias o menos relevantes, desfigurando el protagonismo y el interés público concretado en los criterios medioambientales. Igualmente es preciso comprobar que se contemplan en los pliegos y en el anuncio de licitación las medidas aplicables para obligar al contratista al cumplimiento de los aspectos ambientales incluidos en la licitación.

5.4. Resolución del contrato

La finalidad de la contratación pública es la obtención de la prestación que constituye el objeto del contrato. Para ello se establecen las reglas que disciplinan cómo se contrata, con quién se contrata, cómo se adjudican los contratos y cómo se ejecutan. Lo relevante de forma principal es que, dentro del plazo previsto, pueda contarse con la obra pública o con el suministro pactado o que se presten los servicios cuya prestación se ha encomendado al contratista.

Por ello, la terminación normal del contrato es el cumplimiento (art. 209 LCSP).

No obstante, es preciso determinar qué sucede cuando no se da cumplimiento al contrato, tanto en sus obligaciones principales como en el resto, para determinar las consecuencias aplicables. La LCSP contempla diferentes reglas, en el ámbito de la ejecución de los contratos, que tratan de posibilitar, incluso de manera forzosa o coactiva, el cumplimiento del contrato. Pero cuando ello no resulta posible, deben adoptarse las decisiones precisas para la resolución del contrato. Por ello el citado art. 209 LCSP añade que «los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución».

Se describe seguidamente la regulación principal de la resolución de los contratos, haciendo **referencia específica a las obligaciones y condiciones medioambientales** incorporadas en el contrato.

La Ley contempla un extenso listado de supuestos que determinan la resolución del contrato (art. 211). Con carácter general para todos los contratos, son las siguientes:

- **Pérdida sobrevenida de la capacidad contractual del contratista**

Se contempla como causa de resolución «a) la muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, sin perjuicio de lo establecido en el art. 98 relativo a la sucesión del contratista»⁹⁸ y «b) la declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento». Se trata, en lo sustancial, del correlato a las exigencias generales de capacidad para participar en el procedimiento de adjudicación de los contratos.

- **El mutuo acuerdo entre las partes**

La Ley contempla, como es habitual en las Leyes de contratos desde la de Contratos del Estado, la resolución por mutuo acuerdo. El Consejo de Estado (cuya doctrina, en definitiva, es la que quedó positivizada en la legislación de contratos) ha venido remarcando el carácter excepcional de esta causa (Dictamen de 21 de diciembre de 1967) y la necesidad de que responda realmente a una causa de interés público (Dictamen de 17 de marzo de 1966); de donde se sigue la improcedencia de su aplicación cuando esconde tras de sí un incumplimiento del contratista (Dictamen de 7 de noviembre de 1968). La jurisprudencia del Tribunal Supremo conviene igualmente en estos principios (entre otras, STS de 11 de junio de 1979). Es, en definitiva, lo que reitera el art. 212.4: «la resolución por mutuo acuerdo sólo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato».

- **La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista**

Sobre los contratistas pesa la obligación principal de «cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva» (art. 193.1). Por tanto, el incumplimiento de la obligación señalada constituye causa de resolución del contrato; el art. 211.d) establece que constituye causa de resolución «la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista», especificando que «en todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas». Subraya la relevancia del plazo en el cumplimiento del contrato. La Ley añade, como ya hacía la anterior regulación (art. 193.4) que «cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5% del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades».

⁹⁸ En los casos de muerte y de incapacidad sobrevenida del contratista individual, se contempla la posibilidad de acordar la continuación del contrato con los herederos o sucesores de aquél (art. 212.3). Previsión (inspirada históricamente en una comprensión patrimonialista de la titularidad de la relación contractual) que no deja de suscitar, con carácter general, algunos inconvenientes desde la perspectiva de la aplicación de las reglas de selección de los contratistas; y de forma específica la consideración de la improcedencia de aplicarla en supuestos como los de pérdida de capacidad sobrevenida como consecuencia de la penalidad impuesta sobre el contratista por haber dado lugar a la resolución, culpable, de otro contrato público.

- **La demora en el pago por la Administración en el plazo correspondiente**

Si tradicionalmente no se consideró como causa de resolución el incumplimiento por parte de la Administración contratante de su obligación de abonar al contratista la contraprestación prevista⁹⁹.

Cuando no se efectúa el pago en el plazo previsto en cada caso emerge el derecho a percibir intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro, conforme ya estableció en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, y ahora detalla el art. 198 de la Ley de Contratos. Si la demora es superior a cuatro meses, el contratista puede suspender la ejecución del contrato; y si es superior a seis meses, tiene derecho a la resolución del contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen.

- **El incumplimiento de la obligación principal del contrato y de las demás obligaciones esenciales**

En todo contrato existe una obligación principal, que justifica su propia existencia y refleja el interés común de las partes. Pero también pueden incluirse otras obligaciones, cuya relevancia a efectos del cumplimiento dependerá de su naturaleza y significación, esto es, de si son consideradas por las partes como esenciales para el cumplimiento del contrato, o no. La regla general consiste en que el incumplimiento de la obligación principal determina la resolución del contrato, sin paliativos; y que el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, también. Bien es cierto que el Legislador ha venido estableciendo algunas precisiones a este respecto, para evitar interpretaciones extensivas que determinasen la producción de abusos o decisiones injustificadas o desproporcionadas. Por ello el artículo citado especifica que es imprescindible que se trate de obligaciones calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, que respeten la legalidad y que «figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general». Esto es, que no cualquier incumplimiento de cualquier condición o cláusula determina la resolución, sino sólo aquellas particularmente relevantes, en el sentido indicado (convendrá recordar que la jurisprudencia, al interpretar la legislación anterior, ya había declarado que «no basta cualquier incumplimiento contractual para que se produzca, sin más, la resolución solicitada, sino que aquél ha de ser grave, de naturaleza sustancial y responder al incumplimiento de obligaciones contractuales» —STS de 29 de mayo de 2000).

- **La imposibilidad de ejecutar el contrato cuando no sea posible modificarlo, o cuando las modificaciones superan los límites previstos en la ley**

El contrato debe cumplirse en sus propios términos, como es evidente. Si circunstancias sobrevenidas producen la imposibilidad de cumplimiento, debe resolverse. Como ya nos

⁹⁹ La consecuencia aplicable se limitaba en la Ley de Contratos del Estado al reconocimiento del derecho del contratista a obtener, tras un periodo de carencia de seis meses, el pago de intereses; otro efecto añadido, suscitado de ordinario en estos casos, era sostener la inaplicabilidad de la *exceptio non adimpleti contractus*.

consta, siendo la finalidad principal del contrato su cumplimiento, debe intentarse que se materialice, adoptando en su caso modificaciones para permitir la ejecución. Pero las modificaciones sobre el contrato soportan unos límites severos, para evitar que las modificaciones frustren la finalidad de la licitación. Por ello, cuando la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento del contrato no puede solventarse mediante modificaciones el contrato debe resolverse.

- **Las causas que se señalen específicamente para cada categoría de contrato**

La Ley de Contratos ha especificado causas de resolución propias de cada contrato típico, que reclaman su aplicación además de las generales que acabamos de señalar. No es posible analizarlas en este texto, de forma que bastará con apuntar donde se regulan: contrato de obras, art. 245; contrato de concesión de obras, art. 279; contrato de concesión de servicios, art. 294; contrato de suministro, art. 306; y contratos de servicios, art. 313.

- ▶ **El impago**, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato.

La Ley ha incorporado esta causa de resolución mediante la que se pretende subrayar la relevancia del respeto a las obligaciones con los trabajadores, y de forma más amplia a las cláusulas sociales que pueden incorporarse en el contrato.

a. Las consecuencias de la resolución del contrato

La resolución del contrato produce consecuencias en el mundo del Derecho, sobre las partes, eventualmente sobre terceros. Consecuencias que dependen de la causa que justifica la resolución, del comportamiento de las partes, y de otras circunstancias. En términos generales obliga a la liquidación de las obligaciones y derechos de las partes, pero puede comprender penalidades, o decisiones sobre los bienes afectos a la prestación del contrato. El art. 213 de la Ley regula con detalle los efectos de la resolución.

5.5. En fase de recepción y liquidación del contrato

5.5.1. Extinción del contrato. Recepción de la prestación. Liquidación del contrato. Consecuencias del incumplimiento

De acuerdo con el art. 209 de la LCSP, los contratos se extinguen por su cumplimiento o por su resolución. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado a satisfacción de la Administración la totalidad de la prestación. La recepción de los contratos es un acto solemne del que se derivan importantes consecuencias, siendo las más relevantes la constatación de la correcta ejecución del contrato y el desplazamiento

a la Administración del riesgo de perecimiento. Por eso la legislación de contratos públicos desde siempre exige un acto formal y positivo por parte de la Administración. Si la recepción se efectuase pasado el plazo de un mes, contado a partir de la fecha fijada y la demora fuese imputable a la Administración, el contratista tendrá derecho a ser indemnizado de los daños y perjuicios que la demora le irroge. Se trata, por tanto, de un punto crítico de la vida del contrato con multitud de efectos jurídicos y presupuestarios.

El acto de recepción implica por una parte la verificación de que el contrato se ha realizado a satisfacción de la Administración, **incluida la supervisión de los resultados ambientales tras la ejecución del contrato**; y, por otra, como resultado de la verificación, exige el acto de la declaración de voluntad de la Administración de que la obra, servicio o suministro, es aceptado por la misma, y su toma de posesión para ser destinado al uso o servicio público previsto. Del acto se levantará acta que firmarán todos los asistentes. Si la prestación contratada se ha llevado a cabo con arreglo a las prescripciones técnicas y, especialmente, a la oferta del contratista, la Administración las dará por recibidas, haciéndolo constar en el acta de recepción favorable. Si, por el contrario, no se hallan en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta, donde se señalarán los defectos observados y detallarán las instrucciones precisas fijando un plazo para subsanarlos.

Durante la ejecución del contrato, el responsable deberá prestar especial atención a todos los aspectos ambientales que se han exigido o valorado en la fase de licitación y aplicar, en su caso, el régimen de penalidades previsto en el pliego.

El hecho de que la Administración haya ido abonando al contratista el precio pactado con la periodicidad establecida en el pliego, mediante pagos a buena cuenta de la liquidación y previa certificación de conformidad del servicio no significa la renuncia a una posterior comprobación de posibles incumplimientos durante su ejecución de obligaciones asumidas y, como consecuencia, la imposición de penalidades.

El art. 201 de la LCSP, «Obligaciones en materia medioambiental, social o laboral», fuerza a los órganos de contratación a tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental. Los pliegos deben establecer herramientas organizativas, formales y materiales para llevar a cabo la función de control que ejerce el responsable del contrato, que incluye las facultades de inspección de las actividades desarrolladas por los contratistas durante la ejecución del contrato. El PCAP debe señalar, para cada condición de solvencia, criterio de adjudicación o condición especial de ejecución de carácter medioambiental, la documentación que el operador económico debe presentar para acreditarlo, así como el momento en que la debe presentar. Se debe levantar acta de cuantas incidencias se produzcan y aplicar las penalidades que estén previstas en el contrato, no dejando esta misión crítica para la recepción del contrato. Si pudiendo actuar no actúa, la responsabilidad en primer término es del responsable del contrato. Puede ser motivado por la inadecuada designación de la persona o por la falta de un programa de trabajo, debido a la ausencia de concreción en el PCAP del modo en que debe ejercer sus funciones.

Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el art. 243, dentro del plazo de treinta días, a contar desde la fecha de recepción o de conformidad, deberá aprobarse, en su caso y cuando la naturaleza del contrato lo exija, la liquidación del contrato, que deberá comunicarse al contratista y, en el caso de resultar un saldo a su favor se abonará en el plazo de treinta días. Aprobada la liquidación del contrato y transcurrido el plazo de garantía, queda extinguida la responsabilidad del contratista. Si no existen obligaciones pendientes, derivadas de penalidades, indemnizaciones y otros, la garantía constituida se devolverá o se cancelará el aval o seguro de caución en el plazo de dos meses desde la finalización del plazo de garantía. Transcurrido este plazo, la Administración deberá abonar al contratista la cantidad adeudada incrementada por el interés legal del dinero.

Caso particular del contrato de obras

El contratista, con una antelación de 45 días hábiles, comunicará por escrito a la dirección de la obra la fecha prevista para la terminación o ejecución del contrato, a efectos de que se pueda realizar su recepción (en obras de corto periodo de ejecución, puede ser menor si así lo indica el PCAP), que permita a la Administración poner en marcha toda la serie de actos que culminan con la decisión de la recepción positiva. El director de la obra, en caso de conformidad con dicha comunicación, la elevará con su informe al órgano de contratación, con un mes de antelación respecto de la fecha prevista para la terminación para que adopte la resolución pertinente procediendo a designar un representante para la recepción. Dicho acto se comunicará a la Intervención de la Administración correspondiente, con una antelación mínima de 20 días a la fecha fijada para realizar la recepción, para su asistencia potestativa.

El art. 234 de la LCSP determina quién debe asistir al acto de recepción de las obras y a cuyo objeto se les citará por escrito por el representante del órgano de contratación. Asistirá el facultativo director de las obras. Es importante señalar que en aquellos supuestos en los que la Administración haya externalizado la dirección de las obras, quien debe asistir no es la persona apoderada por la empresa adjudicataria del contrato de servicios, sino el facultativo que llevó a cabo las funciones de dirección y expidió las certificaciones.

También asistirá el representante legal de la empresa adjudicataria del contrato de obras, asistido, si lo desea, por un facultativo. La no asistencia de la representación de la empresa adjudicataria no es obstáculo para que se lleve a cabo el acto de recepción. En estos casos, se le remitirá un ejemplar del acta en el plazo de diez días para que formule alegaciones (¡No para que la firme como asistente!) que resolverá el órgano de contratación. La LCSP exige que el representante de la Administración contratante en la recepción de un contrato de obras sea un funcionario que tenga la preparación técnica suficiente para ejercer adecuadamente sus funciones. Lo óptimo es que se designe a un facultativo a tal efecto si bien, en ayuntamientos pequeños y en obras de poca complejidad puede designarse al secretario de la corporación, si no hay otra opción (Ver Informe 77/2021 de la JCCA del Estado). La persona designada será la responsable de la recepción en la que se produce la transmisión

a la Administración de la obra y de los riesgos por deterioro no imputables al contratista, dando comienzo el plazo de garantía. Por último, el acto de recepción contará con la asistencia de un representante de la Intervención. A diferencia de la asistencia a la mesa de contratación, donde actúa la Intervención como un vocal más, en el acto de recepción, la Intervención ejerce sus funciones de control de las inversiones.

Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de ésta las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía. Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el director de estas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquéllos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato. Del resultado de la recepción se levantará un acta que suscribirán todos los asistentes, retirando un ejemplar original cada uno de ellos. En dicha acta el director facultativo fijará la fecha para el inicio de la medición general, quedando notificado el contratista para dicho acto. Producida la recepción de las obras, no cabe ya ningún tipo de modificación contractual.

De acuerdo con el art. 166 del RGLCAP, recibidas las obras se procederá seguidamente a su medición general con asistencia obligatoria del contratista, formulándose por el director de la obra, en el plazo de un mes desde la recepción, la medición de las realmente ejecutadas de acuerdo con el proyecto. La fecha para iniciar la medición general será la fijada por el director facultativo en el acta de recepción. Excepcionalmente, en función de las características de las obras, podrá establecerse un plazo mayor en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Sobre la base del resultado de la medición general y dentro del plazo de un mes, el director de la obra redactará la correspondiente relación valorada y dentro de los diez días siguientes, el director de la obra expedirá y tramitará la correspondiente certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en la LCSP. Tener en cuenta que en aquellos contratos en los que se realicen recepciones parciales se elaborará una certificación final por cada recepción.

La obra pública, entendida como contrato de resultado a precios unitarios, requiere un proceso constructivo artesanal con interrelaciones fuertes con el terreno o con el agua en las obras hidráulicas de gran variabilidad; con el entorno físico, se encuentra sometido a una continua evolución por razones políticas, económicas, sociales, urbanísticas, etc. En el proyecto de obra se contemplan una serie de unidades que pueden tener que ser incrementadas o disminuidas a lo largo de la ejecución. Esto está permitido sin necesidad de aprobar un modificado, siempre que se respeten ciertos límites.

Con la recepción del contrato, comienza el plazo de garantía de la obra que será el establecido en el PCAP (art. 243.3 de la LCSP), corriendo a cargo del contratista los gastos de conservación y policía (art. 167 RGLCAP). El plazo de garantía finaliza con la liquidación del contrato y, como consecuencia, con su extinción. Por tanto, para proceder a devolver

la garantía en los términos del art. 243.3 de la LCSP por el órgano de contratación, deberá aprobarse la liquidación del contrato, abonando, si fuera menester, el saldo resultante de la misma en los términos del art. 169 RGLCAP.

El plazo de garantía de las obras no podrá ser inferior a un año salvo excepciones como, por ejemplo, aquellas obras cuya perduración no tenga finalidad práctica como las de sondeos, limpieza de torrentes y prospecciones que hayan resultado infructuosas o que por su naturaleza exijan trabajos que excedan el concepto de mera conservación como los de dragados, los derribos, etc.; en este caso puede no exigirse un plazo de garantía. Durante el plazo de garantía, el contratista cuidará en todo caso de la conservación y policía de las obras, con arreglo a lo previsto en el PCAP y las instrucciones que le diera el director de obra. Por lo tanto, es responsable de mantenerla en perfecto estado de conservación, pero a su costa solamente se pueden imputar los trabajos que sean necesarios por mala ejecución y no respondan a actos dañosos de terceros acaecidos durante el período de garantía.

Finalizado el plazo de garantía sin incidencias, procede efectuar la liquidación del contrato a fin de saldar financieramente la relación contractual que se inició con su formalización, aunque el resultado sea cero.





6. EL CONTROL/SUPERVISIÓN DE LA INCLUSIÓN EN EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

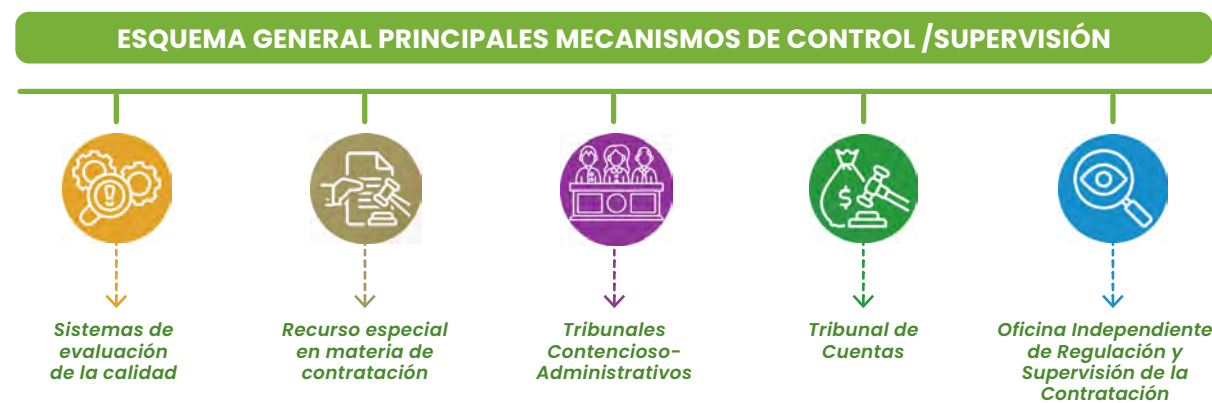


Figura 15

6.1. Supervisión de los resultados ambientales tras la ejecución del contrato. Evaluación de las necesidades futuras por el órgano de contratación a la vista de los resultados de la ejecución del contrato: aplicación de procesos de mejora continua

Todo contrato público entra a formar parte de una dinámica de procesos en donde los resultados del contrato público tras su ejecución y liquidación pueden ser objeto de análisis para implementar aquellas buenas prácticas ambientales que mejoren la calidad de la necesidad pública originaria del contrato, dentro de un enfoque de mejora continua del ciclo integral de la contratación pública.

Un adecuado control de la ejecución del contrato permite evaluar el grado de consecución de sus objetivos, tanto del principal como de los estratégicos. Para favorecer esta función es muy importante la adecuada definición del objeto contractual, su correcta presupuestación, así como la correcta identificación de las obligaciones que asume la empresa adjudicataria. Hay que garantizar estos extremos, evitando indefiniciones indeseables en el objeto contractual, pliegos mal diseñados, un perfil profesional no idóneo de las personas que hacen el seguimiento de las obligaciones contractuales o la propia falta de previsión de métodos de verificación adecuados. Ello podría desembocar, en última instancia, en una licitación desierta o, de adjudicarse, en la resolución del contrato.

- ✓ **Es relevante prever una adecuada proyección, preparación, adjudicación y seguimiento de la ejecución.**
- ✗ **El control de la ejecución del contrato no puede llevarse a cabo si no se ha definido correctamente su objeto y se ha calculado su valor.**

Los pliegos han de establecer mecanismos para llevar a cabo la función de control que ejerce el responsable del contrato, lo cual incluye las facultades de supervisión e instrucción de las actividades desarrolladas por los contratistas durante la ejecución del mismo.

Los pliegos **deben incluir** previsiones concretas para un correcto seguimiento, supervisión y evaluación de la consecución de los objetivos¹⁰⁰.

Se adjunta un listado de previsiones para que se incluya la o las más apropiadas en función de la cláusula ambiental concreta y del contrato que se adjudique:

- ▶ Hitos, objetivos, criterios de cambio de fase y resultado final.
- ▶ Un cronograma que incluya un plan de trabajo, fases, reuniones, visitas previstas y la periodicidad de las mismas.
- ▶ Informes de seguimiento (entregables, informes, documentación donde pueda medirse la consecución de los resultados, la viabilidad, etc.) a través de acceso a aplicativo informático interoperable que se recopile toda la información y datos ambientales generados con ocasión de la ejecución de las prestaciones que integran el contrato.
- ▶ Indicadores claros de cumplimiento mediante la inclusión de aspectos concretos como el lugar o la forma. Ello implica que deben establecerse los necesarios parámetros objetivos para determinar cuándo una obligación se entiende cumplida.
- ▶ Diseño de un canal de comunicación o interacción con otros interesados en el cumplimiento del contrato (como son los usuarios finales, los ciudadanos, los padres en un contrato de comedor escolar, entre otros).
- ▶ Realización de inspecciones o visitas aleatorias en contratos de extensa duración.

¹⁰⁰ La Ley 11/2023, de 30 de marzo de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Aragón incluye de forma novedosa un Capítulo denominado «Calidad en la ejecución y resolución del contrato».

- ▶ Petición de muestras en contratos de suministro de bienes consumibles o análogos para constatar el ajuste de lo ejecutado con la prestación contractual de la que dimana.
- ▶ Incorporación de evaluaciones de rendimiento en contrato de extensa duración.
- ▶ Elaboración de auditorías ambientales cuyos resultados sean medibles y repercutidos como penalidades en caso de incumplimiento.
- ▶ Establecimiento de penalidades y los medios de comprobación de las prestaciones incumplidas para activar la resolución del contrato.

Establecer medidores de resultados o impacto es importante para constatar el ajuste de lo realizado con lo proyectado inicialmente y su potencial. Supervisar los resultados ambientales tras la ejecución permite obtener una radiografía afinada del grado de consecución de los objetivos y su ajuste a la vista de evaluar las necesidades futuras por el órgano de contratación y, consecuentemente, aplicar una técnica mejorada en futuras licitaciones.

6.2. Recurso especial en materia de contratación pública

Es un recurso administrativo de carácter especial y que permite controlar las principales decisiones del órgano de contratación en fase de licitación y adjudicación, así como las modificaciones contractuales.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer y resolver los recursos especiales que se presenten en el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal.

Las resoluciones del TACRC pueden consultarse [aquí](#).

6.3. Recurso contencioso-administrativo

Los jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocen y resuelven las impugnaciones en contra de las decisiones del TACRC. También conocen y resuelven las impugnaciones contra las decisiones del órgano de contratación cuando no se utilice el recurso administrativo especial.

Las sentencias de los jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo pueden consultarse [aquí](#).

6.4. La oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)

La OIReScon tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades en relación con la contra-

tación pública (art. 332 LCSP). Con fecha 8 de diciembre de 2022, el Pleno de la OIREsCon aprobó la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (Véase apartado 3.1. Estrategias y normas fundamentales).

Además, hasta la fecha, la OIREsCon ha elaborado los siguientes dos informes de supervisión en el ámbito de la contratación estratégica:

- ▶ Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en 2021, aprobado en abril 2023. Disponible [aquí](#) 
- ▶ Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020. Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación, aprobado en marzo 2022, Disponible [aquí](#).

6.5. El control externo de la sostenibilidad ambiental en la contratación pública por el Tribunal de Cuentas

Como consecuencia de la obligación legal y transversal de implementar estrategia en la compra pública (art. 1.3 LCSP) así como por la exigencia de comprobación del cumplimiento de las obligaciones ambientales en los procesos de contratación (art. 201 LCSP)¹⁰¹, el análisis y control del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el medio ambiente se convierte en un elemento protagonista, que hasta ese momento no formaba parte del grupo normativo a considerar en la supervisión de la contratación del sector público.

La compra pública ha sido identificada como una actividad de riesgo desde el punto de vista de la corrupción y las malas prácticas tanto por parte del Tribunal de Cuentas Europeo, como por el propio Tribunal de Cuentas del Reino de España; por tanto, no es de extrañar que la actividad contractual que despliegan los poderes adjudicadores sometidos a la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sea uno de los principales ámbitos de control por parte del mismo.

En esta faceta del control externo de los contratos del sector público, que corresponde al Tribunal de Cuentas del Reino de España (TCu) conforme al artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción¹⁰², debiendo remitirse la información de contratos de acuerdo con el art. 335 de la LCSP. Sin embargo, cabe plantearse ¿cuál es el alcance de la actividad de control externo o fiscalización por parte del TCu respecto de la compra pública? ¿Es dicha actividad de una intensidad tal que permite evaluar el cumplimiento de las exigencias legales y estratégicas?

101 Vid. HERNÁEZ SALGUERO, E., «Comentarios a la nueva ley de contratos del sector público» Ed. Thomson Reuters Civitas, 2ª edición. Comentario art. 201 LCPS.

102 Nótese que la LFTCU no se refiere específicamente a ninguna otra actividad del Sector Público.

De entre todas las fiscalizaciones posibles¹⁰³, la de contratos es de cumplimiento, lo que significa que su objetivo es verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión económico-financiera de la compra pública y de carácter horizontal, desarrollándose sobre una pluralidad de entidades públicas, con características comunes y los mismos objetivos y ámbito temporal para todas ellas.

Específicamente, respecto de los retos que plantean al Tribunal de Cuentas las cláusulas sociales y medioambientales que recoge la nueva legislación como objetivo para lograr una mayor transparencia y una mejor relación calidad-precio en la contratación pública, el TCu ha declarado que: «ha de tenerse en cuenta que la contratación pública ha dejado de ser únicamente un medio de aprovisionamiento de recursos para convertirse en un verdadero instrumento al servicio de la realización de políticas públicas. Tanto es así que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, norma de cabecera de la contratación pública, reconoce en su preámbulo como verdaderos objetivos de la Ley: “conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), y de defensa de la competencia”. Por otra parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha incluido como uno de sus objetivos la promoción de prácticas de contratación pública que sean sostenibles. Es por ello por lo que el Tribunal de Cuentas concentra una parte importante de sus esfuerzos y recursos en la fiscalización de la contratación del Sector Público con objeto de contribuir a su control, sostenibilidad y eficacia, de acuerdo con las competencias que le han sido atribuidas en la LOTCu»¹⁰⁴.

Sin embargo, el control de la sostenibilidad ambiental no es una consecuencia directa únicamente de la necesidad de aplicar la LCSP ya que este objetivo o parámetro de la fiscalización fue incorporado con anterioridad a su entrada en vigor, en el año 2015, por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, al artículo 9.1 de LOTCu que dispone que «la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género». Incorporación que no está vinculada unívocamente a la contratación pública, aunque no hay dudas de la importancia del impacto en este ámbito, respecto de otros sectores de la actividad económica financiera del Sector Público.

La primera exigencia del análisis es la de acotar qué debe entenderse por sostenibilidad ambiental en el ámbito del control y si este concepto se asimila desde el punto de vista del control externo con el de cumplimiento de la normativa sectorial de protección ambiental y estratégica de compra pública.

103 Fiscalización financiera, operativa, de cumplimiento y de seguimiento.

104 Nº 1.437 Informe de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2017 y 2018, de fecha 24 de junio de 2021.

Para ello el art. 2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuyo Título III está dedicado específicamente a la «Sostenibilidad medioambiental», al definir la economía sostenible como (...) «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades», nos acerca al concepto de sostenibilidad ambiental, que hace pivotar en torno al equilibrio entre el crecimiento económico y los impactos que el mismo puede conllevar en el entorno. Esta misma idea subyace en el art. 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que recoge entre sus principios rectores el desarrollo sostenible además de la protección del medio ambiente, preservación de la biodiversidad, y aplicación del principio «quien contamina, paga».

En este sentido la Norma UNE-EN ISO 14001:2015 de Sistemas de gestión ambiental entiende por aspecto ambiental «un elemento que deriva de la actividad empresarial de la organización (ya sea un producto o un servicio) y que tiene contacto o puede interactuar con el medio ambiente generando un impacto», entendiendo por impacto una influencia o afectación, directa o indirecta, tanto positiva como negativa resultante de la actividad.

Resulta así que desde la perspectiva del control el elemento de la sostenibilidad ambiental es un concepto amplio que desborda el ámbito estricto del cumplimiento normativo.

Corresponde por tanto al fiscalizador decidir a través de las directrices técnicas que preceden a todo proyecto de informe de fiscalización, —y que constituyen el documento que conforma la voluntad del Pleno en relación con los diferentes extremos que pudieran afectar a la realización de la fiscalización que se prevé efectuar—, cómo enfocar su fiscalización; es decir, si orientarla desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad ambiental; o bien determinar el grado de alcance de los objetivos de la política, estrategia o plan medioambiental correspondiente; o bien analizar la eficiencia del sistema de gestión ambiental de la entidad fiscalizada; o bien determinar el grado en el que el criterio de sostenibilidad ambiental ha sido aplicado y alcanzado en la gestión medioambiental de la entidad pública objeto de control¹⁰⁵. Esta actividad previa de delimitación de la actividad fiscalizadora, que por lo demás es general para toda fiscalización de conformidad con lo establecido en las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, comprende, entre otros aspectos, el tipo de fiscalización elegido y sus objetivos generales. Surge así una primera dificultad, que no es otra que la de identificar precisamente los impactos o aspectos ambientales de una determinada actividad. En el ámbito privado, la tendencia creciente de las empresas de contar con certificados de calidad ambiental en el marco de las normas ISO/EMAS abona la elaboración de informes o registros de aspectos ambientales significativos, que documentan y compilan de forma permanente y, por tanto, acumulativa todos los aspectos e impactos y registrar las conclusiones obtenidas del proceso de ges-

105 SUEIRAS PASCUAL, M. y LAGARÓN COMBA, M. (Dirs.), «Sostenibilidad ambiental y delimitación de aspectos ambientales en el marco de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de España». Revista Española de Control Externo, nº 67, enero 2021.

tión. Sin embargo, esta tendencia no se reproduce en el caso de las entidades públicas, lo que dificulta la tarea de la fiscalización operativa con enfoque de sostenibilidad ambiental.

Ciertamente al vincular en este trabajo el control de la sostenibilidad ambiental con la actividad de contratación del sector público, predeterminada a las exigencias de rendición de contratos del art. 335 de la LCSP y 40 LOTCu, parece complicado concluir la posibilidad de aplicar en este tipo de fiscalizaciones ex lege, periódicas y obligatorias, criterios que extravasen de los propios contratos sometidos a fiscalización con un cierto sentido o finalidad evaluadora general de las políticas públicas y el gasto aparejado a las mismas. En definitiva, se debe plantear la pertinencia de mantener ciertas políticas medioambientales o modos de gestión económica-financiera pública desde el punto de vista estricto de su eficiencia y eficacia medioambiental¹⁰⁶.

Esto no impide, sin embargo, que el Tribunal de Cuentas pueda proponer una fiscalización sobre la base del análisis de determinados contratos, —respecto de los que la tipología concesional parece especialmente apta—, que aborde la sostenibilidad ambiental de las políticas públicas o que en el seno de una fiscalización sectorial que aborde la sostenibilidad ambiental se analice el papel de la contratación en su implementación. Pero ello exige, como acertadamente se plantea en el trabajo «Sostenibilidad ambiental y delimitación de aspectos ambientales en el marco de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de España», citado ut supra, conocer razonablemente los aspectos ambientales que se derivan de las actividades realizadas por las entidades públicas a fiscalizar.

Otra cuestión a considerar en torno a la fiscalización de la compra pública desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental deriva de la propia estructura territorial del estado y el consecuente reparto competencial, ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 187/1988, de 17 de octubre y 18/1991¹⁰⁷ si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único, tal y como resulta del artículo primero dos de la LOTCu.

En este orden de cosas también los órganos de control externo de las comunidades autónomas pueden proyectar su actividad de control específicamente en aspectos de sostenibilidad ambiental, lo que exigirá una importante labor de coordinación para establecer criterios comunes en cuanto al alcance y objetivos de la fiscalización.

En la fiscalización de la actividad contractual del sector público, el análisis del TCu es descriptivo de su contenido y de su adecuación al derecho, concentrado en la fase de preparación y adjudicación de los contratos, destacando entre las conclusiones generales de la fiscalización que en los PCAP se contempla, en cumplimiento del art. 202 de la LCSP, al menos una condición especial de ejecución de tipo social (generalmente, el cumplimiento de los convenios colectivos del sector y de las obligaciones salariales básicas que derivan de los mismos), y/o de carácter medioambiental (entre otras, las relacionadas con la gestión

106 Un buen ejemplo de este tipo de fiscalizaciones lo constituye el reciente Informe Especial 19/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo: Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo- Normas poco ambiciosas y medidas escasamente precisas en su orientación.

107 Respectivamente (BOE Nº. 267, de 7 de noviembre de 1988, y BOE Nº. 48, de 25 de febrero de 1991).

de residuos, la promoción del reciclado de productos, el impulso de utilización de productos ecológicos y la utilización de productos respetuosos con el medioambiente). Asimismo, los PCAP suelen prever, salvo excepciones puntuales, la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones especiales a las que, en algunos casos, se les atribuye el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) del art. 211.1 de la LCSP, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato, al amparo de lo dispuesto en el art. 202. Todo ello se considera una «buena práctica».

Sin embargo, también se aprecian una serie de disfunciones comunes a la hora de incluir cláusulas de tipo ambiental en la compra pública, respecto de las que en algunos casos el propio Tribunal de Cuentas realiza recomendaciones, bien a las propias entidades fiscalizadas o al Gobierno a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado de las Cortes Generales.

Los problemas más destacados en relación con la inclusión de cláusulas medioambientales recogidos en los informes de fiscalización son:

- ▶ **Improcedencia de aportar certificados de gestión ambiental como criterio de valoración:** la inclusión, entre los criterios de valoración, o incluso la valoración directa de la certificación de normativa en materia de gestión de calidad o medioambiental (normas ISO-UNE), puede ser considerada como requisito de solvencia de las licitadoras, pero no resulta procedente como criterio de valoración para la adjudicación, según criterio reiterado del Tribunal de Cuentas¹⁰⁸.
- ▶ **Incumplimiento de la obligación de establecer cláusulas ambientales:** un elevado número de los contratos examinados no incluyen consideraciones sociales o medioambientales como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución¹⁰⁹. Además, en alguno de los contratos fiscalizados los pliegos incluyen como condiciones especiales de ejecución meras referencias al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o convencionales en las referidas materias (...). Sin embargo, las condiciones especiales de ejecución deben consistir en una condición innovativa, no exigida por ley¹¹⁰ no puramente formalista¹¹¹.
- ▶ **Establecimiento de criterios de calidad ambiental de tipo dicotómico** (sin reparto proporcional de puntos): por otra parte, en el criterio gestión ambiental del proyecto-medios de propulsión se dio también la máxima puntuación posible a ocho de los nueve oferentes (5 puntos). Como consecuencia de todo ello, la eficacia competitiva de los criterios distintos del precio (en conjunto, 35 puntos sobre un total de 60) quedó anulada en la práctica, siendo la oferta económica (25 puntos) el criterio determinante para la adjudicación.
- ▶ **Déficit en la comprobación de las obligaciones ambientales establecidas en los**

108 N.º 1.343 Informe de fiscalización de los contratos para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la bahía de Cádiz, «Puente de la Constitución de 1812», ejercicios 2007-2017, de fecha 19 de diciembre de 2019.

109 N.º 1.419 Informe de fiscalización de los contratos de servicios de limpieza y de vigilancia y seguridad privada celebrados por las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicios 2018 y 2019, de fecha 22 de diciembre de 2020.

110 Informe de fiscalización de la gestión indirecta contractual de los servicios públicos de las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019, de fecha 21 de diciembre de 2022.

111 N.º 1.493 informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público, de fecha 21 de diciembre de 2022.

pliegos: la Entidad, (...) se remitió a lo dispuesto con carácter general en los pliegos, sin embargo, no concretó las medidas adoptadas para acreditar el cumplimiento de las citadas obligaciones ni tampoco la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de esas obligaciones.

Falta de acreditación documental del cumplimiento de exigencias medioambientales (...), aportando no una mera declaración, sino, —en el caso objeto del informe—, convenio o acuerdo firmado con plantas especializadas autorizadas para el tratamiento de los residuos que se generasen¹¹².

Los PCAP deberían establecer claramente las competencias y obligaciones del responsable del contrato, así como los medios de que dispone o procedimientos que ha de seguir para controlar el cumplimiento del contrato y, en particular, de las condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, establecidas en los pliegos.

La actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con los contratos del sector público, complementa la actividad fiscalizadora que en general desarrolla esta Institución respecto de la sostenibilidad ambiental de la actividad económico-financiera del sector público; si bien por su propia naturaleza no tiene una misión evaluadora de la sostenibilidad ambiental de la actuación del sector público en general, puede y debe ayudar al establecimiento de criterios seguros de aplicación de la normativa en una materia en ocasiones de contornos y límites complejos.



¹¹² N° 1.421 Informe de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de servicios de limpieza formalizados por autoridades administrativas independientes, otras entidades públicas estatales y fundaciones estatales, ejercicios 2018 y 2019 de fecha 25 de febrero de 2021.



7. Anexos

7.1. Recopilatorio básico de legislación

Ámbito Europeo

- ▶ REGLAMENTO (UE) 2023/1115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 995/2010.
- ▶ REGLAMENTO de Ejecución (UE) 2022/996 de la Comisión de 14 de junio de 2022 relativo a las normas para verificar los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los criterios de bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra.
- ▶ REGLAMENTO (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) nº 347/2013.
- ▶ REGLAMENTO (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 ("Legislación europea sobre el clima").
- ▶ REGLAMENTO (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

- ▶ REGLAMENTO (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros.
- ▶ REGLAMENTO de Ejecución (UE) 2018/2067 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, relativo a la verificación de los datos y la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- ▶ REGLAMENTO (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE).
- ▶ REGLAMENTO (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 525/2013 y la Decisión n° 529/2013/UE (Texto pertinente a efectos del EEE).
- ▶ DIRECTIVA 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.
- ▶ DIRECTIVA 2016/2284/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE.
- ▶ DIRECTIVA 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.
- ▶ 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.
- ▶ 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.
- ▶ DIRECTIVA 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- ▶ DIRECTIVA 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de

la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE.

- ▶ DIRECTIVA 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE.
- ▶ DIRECTIVA 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- ▶ DIRECTIVA 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- ▶ DIRECTIVA 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.
- ▶ DIRECTIVA 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.
- ▶ DIRECTIVA 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo - Declaración de la Comisión.
- ▶ COMUNICACIÓN de la Comisión, Guía técnica sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. C/2023/222, DOUE 11.10.2023.
- ▶ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva, de 11 de marzo de 2020. COM/2020/98 final.
- ▶ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final.
- ▶ Plan Estratégico Europeo de tecnología Energética para el desarrollo de tecnologías con baja emisión de carbono.
- ▶ Acuerdo de París 2015.

Ámbito Estatal

- ▶ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.
- ▶ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- ▶ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- ▶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- ▶ Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.
- ▶ Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.
- ▶ Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- ▶ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- ▶ Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.
- ▶ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- ▶ Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.
- ▶ Real Decreto-ley 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado.
- ▶ Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- ▶ Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

- ▶ Orden PCM/818/2023, de 18 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2023, por el que se aprueba el Plan de Incorporación de la Metodología BIM en la contratación pública de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes. (Plan BIM en la Contratación Pública 2024-2030).
- ▶ Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. (Plan de Contratación Pública Ecológica 2018-2025).
- ▶ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030.
- ▶ Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030.
- ▶ Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.

Legislación Sectorial

- ▶ Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- ▶ Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura.
- ▶ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- ▶ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
- ▶ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- ▶ Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.
- ▶ Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- ▶ Plan Forestal Español 2022-2032.
- ▶ I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023.
- ▶ Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030.

Ámbito Autonómico

- ▶ Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.
- ▶ Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental.
- ▶ Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.
- ▶ Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana.
- ▶ Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático.
- ▶ Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética.
- ▶ Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.
- ▶ Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentario de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- ▶ Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla - La Mancha.
- ▶ Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios.
- ▶ Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (Islas Baleares).
- ▶ Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears.
- ▶ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- ▶ Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (Cataluña).
- ▶ Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón.

7.2. Referencias bibliográficas

- ▶ ABAIGAR SANTOS, A., «Los criterios ambientales en la Ley de Contratos del Sector Público», El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, N.º 17, 2009, pp. 2475-2487.
- ▶ ALONSO GARCÍA, C., «Contratación pública ecológica», en GAMERO CASADO, E. y GALLEGO CÓRCOLES, I. (Dir.), Tratado de contratos del sector público, Tomo III, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2753-2807.
- ▶ ÁLVAREZ GARCÍA, V., «Los instrumentos normativos reguladores de las especificaciones técnicas en la Unión Europea: un breve ensayo de identificación de nuevas fuentes del derecho», Revista General de Derecho Administrativo, 64, 2023.

- ▶ ANDHOV, M., CARANTA. R., JANSSEN, W. A. y MARTÍN-ORTEGA, O., «Shaping sustainable public procurement laws in the european union – An analysis of the legislative development from “how to buy” to “what to buy” in current and future EU legislative initiative», The greens, 2022.
- ▶ ANDHOV, M., CARANTA. R., JANSSEN, W. A. y WIESBROCK, A. «Cost and EU public procurement law: life-cycle costing for sustainability», Routledge, 2021.
- ▶ ARAGAO, A., «Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: situación actual y desarrollos futuros», en GALÁN VIOQUE, R. (Dir.), Las cláusulas ambientales en la contratación pública, Editorial Universidad de Sevilla, 2018, pp. 163-178.
- ▶ BERNAL BLAY, M.A., «El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos», Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, N.º 18, pp. 91-138.
- ▶ BLANCO LÓPEZ, F., «Los criterios de adjudicación de la contratación pública estratégica», en AMOEDO SOUTO, C. A. y GIMENO FELIÚ, J. M. (Dirs.), Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2018, pp. 1271-1296.
- ▶ CASARES MARCOS, A. «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», Cuadernos de Derecho Local nº 62, 2023.
- ▶ CARBONERO GALLARDO, J. M., «Reflexión acerca de la regulación de los criterios de adjudicación», en Cinco años de la Ley de Contratos del sector público: Estudio de la situación y soluciones para su regulación, 2023, pp. 697-711.
- ▶ COMISIÓN EUROPEA, Informe «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior», 2021, COM (2021) 245 final.
- ▶ COMISIÓN EUROPEA, «Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica», 3ª edición, 2016.
- ▶ CORVINOS BASECA, P., «Las cláusulas ambientales en la contratación del suministro eléctrico por las Administraciones Públicas» en LAZO VITORIA, X., Compra Pública Verde, Atelier, 2018, ISBN 978-84-17466-09-1.
- ▶ DE GUERRERO MANSO, C., La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, pp. 141- 177, ISSN 1133-4797.
- ▶ FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., «Análisis de los criterios de adjudicación de los contratos públicos en el marco de la cuarta generación de directivas del sector», en VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (Dirs.) et al., La contratación pública a debate: presente y futuro. Thomson Reuters/ Civitas, 2014, pp. 199-274.
- ▶ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen de la incorporación de criterios ambientales en la contratación del Sector Público: su plasmación en las nuevas leyes sobre Contratación Pública de 2007», Contratación Administrativa Práctica, N.º 80/2008, pp. 41 y ss.

- ▶ FÉRNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública» en CASADO CASADO, L. y PALLARÉS SERRANO, A. (Coords.), y otros, Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 132-162.
- ▶ GALÁN VIOQUE, R., «Las cláusulas ambientales en la contratación pública», Instituto García Oviedo, Editorial Universidad de Sevilla, 2018, ISBN 9788447219889.
- ▶ GALÁN VIOQUE, R. (Dir.) y RUIZ OLMO, I. (Coord.), «La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público», 2023, Tirant lo Blanch, ISBN 9788411478038.
- ▶ GALLEGO CÓRCOLES, I. «Anulación instrucción, sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional». Observatorio de Contratación Pública, 2019.
- ▶ GALLEGO CÓRCOLES, I., «Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación y desempate», en Inclusión de las cláusulas sociales y medioambientales en los contratos públicos, Guía Práctica Profesional, PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A., Thomson Reuters, Aranzadi, 2019, pp. 107-125, ISBN ISBN 978-84-1346-475-6.
- ▶ GALLEGO CÓRCOLES, I., «Aplicación de medidas de gestión medioambiental como requisito de acreditación de solvencia técnica», Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, N.º 134, 2014, pp. 52-58.
- ▶ GALLEGO CÓRCOLES, I., «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», Documentación Administrativa, N.º 4, 2017 pp. 92-113.
- ▶ GAMERO CASADO, E. y GALLEGO CÓRCOLES, I. (Dirs.), «Tratado de Contratos del Sector Público», 2018, Tirant lo Blanch, ISBN 78-84-9169-926-2, 978-84-9169- 927-9. (hay una nueva edición en vías de publicación de este Tratado).
- ▶ GARCÍA BLANCO, J. M., «Consideraciones de tipo social y ambiental», en MESTRE DELGADO, J. F. y MANET ALONSO, L. (Dirs.) y TENHAEFF LACKSCHEWITZ, S. (Dir.), La Ley de contratos del sector público: Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 455-488.
- ▶ GIMÉNEZ BALDAZO, M., AZNARAN CARMELINO, C., FERREIRA TELES, E. y ARMADA SEGUÍN, M. «Producto de proximidad y comedores escolares en España: análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)», 2023, Revista General de Derecho Administrativo 64.
- ▶ GIMENO FELIÚ, J.M. (Dir.), «Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público», 2018, Thomson Reuters Aranzadi, ISBN 978-84-9177-627-7, 978- 84-9177-625-3.
- ▶ GIMENO FELIÚ, J. M., «La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», en Economía Industrial, N.º 415, 2020, pp. 89-97.

- ▶ GÓMEZ RUIZ, M., «Aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública», Tesis Doctoral (Dir. M. Zambonino Púlito), 2015.
- ▶ GONÇALVES MONIZ, A. R., «La inclusión de criterios ambientales durante la fase de preparación de los contratos públicos. Regulación en los ordenamientos jurídicos portugueses y español», en GALÁN VIOQUE, R., Las cláusulas ambientales en la contratación pública, Instituto García Oviedo, 2019, ISBN 978-84-472-1988-9.
- ▶ GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/EU de contratación pública», Revista Española de Derecho Europeo, N.º 56, 2015, pp. 13-42.
- ▶ HERNÁEZ SALGUERO, E., «Comentarios a la nueva ley de contratos del sector público» Ed. Thomson Reuters Civitas, 2ª edición. Comentario art. 201 LCPS, 2008.
- ▶ HERNÁEZ SALGUERO, E., «Las cláusulas de estrategia medioambiental en la doctrina de los Tribunales de recursos contractuales», en LAZO VITORIA, X. (Dir.), Compra Pública Verde, Atelier, 2018, pp. 198-199.
- ▶ JANSSEN, W. y CARANTA, R., «Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift», Hart Publishing, 2023.
- ▶ JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, Informe trienal sobre la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020. Abril 2021.
- ▶ LAZO VITORIA, X., «Compra pública verde en el sector de la alimentación: una primera aproximación», en DE GUERRERO MANSO, C. (Coord.) y GIMENO FELIU, J. M.ª (Dir.), Observatorio de los Contratos Públicos 2018, 2019, ISBN 978-84-1309-941-5, pp. 211- 228.
- ▶ LAZO VITORIA, X. (Dir.), «Compra Pública Verde», Atelier, 2018, ISBN 978-84- 17466-09-1.
- ▶ LAZO VITORIA, X., «Una nota a la futura Ley de Administración Ambiental de Euskadi: compra verde obligatoria y eco innovación», Observatorio de Contratación Pública, 2021.
- ▶ LAZO VITORIA, X., «Cambio climático y contratación pública. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro», Observatorio de los Contratos Públicos, 2020, 2021, pp.177- 204, ISBN 9788413910352.
- ▶ LAZO VITORIA, X., «Habemus Ley de cambio climático», Observatorio de Contratación Pública, 2021.
- ▶ LAZO VITORIA, X. (Dir.), «Compra Pública Verde y Cambio Climático», Atelier, 2022, ISBN 9788418780530.
- ▶ LAZO VITORIA, X. (Dir.), «Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático», en Compra Pública Verde y Cambio Climático, Atelier, 2022, ISBN 9788418780530.
- ▶ LAZO VITORIA, X., «Spain: Transitioning Towards Sustainable Public Procurement Mandatory Requirements» en JANSSEN, W. y CARANTA, R., Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift, Hart Publishing, 2023.

- ▶ LAZO VITORIA, X., «El Tsunami del “producto local” llega a la contratación pública en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, 2023.
- ▶ LOBO RODRIGO, A., «Las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública tras la aprobación de la Directiva 2014/24/UE», en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., (Dir.), *El impacto de la crisis en la contratación pública. España, Italia y Francia*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2016, pp. 73-106.
- ▶ LÓPEZ DONAIRE, B., «La valoración del factor ambiental en la contratación pública», *Rev. Gabilex*, N.º 1, 2015, pp. 133-154.
- ▶ LÓPEZ TOLEDO, P., «La consideración de aspectos ambientales y sociales en la contratación pública. Régimen de su nueva regulación», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, N.º 14, 2018, pp.47-98.
- ▶ MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., «El recurrente debate sobre los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En especial la inclusión de criterios medioambientales. (Comentario sobre la Sentencia del TSJCE de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland OyAB, y Helsigin Kaupunki)», en GIMENO FELIU, J. M., (Coord.) y otros, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004.
- ▶ MEDINA ARNAIZ, T., «La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública», comunicación presentada en el XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: El patrimonio natural en la era del cambio climático, Oviedo, 2022.
- ▶ MESTRE DELGADO, J. F., «Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental», *Revista de Estudios de la Administración Local*, N.º 291/2003 (Número Homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín-Retortillo Baquer).
- ▶ MIRANZO DÍAZ, J., «Los criterios de adjudicación ambientales en las Directivas de 2014», RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y ALENZA GARCÍA, J. F., *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, 2017, Thomson Reuters Aranzadi, ISBN 978-84- 9152-075-7.
- ▶ MORENO MOLINA, J.A., *Criterios sociales de adjudicación en el marco de la contratación pública estratégica y sostenible post-covid19*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 210, 2021, pp. 45-78, ISSN 0210-8461.
- ▶ MORENO MOLINA, J. A., «Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017», Tirant lo Blanch, 2018.
- ▶ MORENO MOLINA, J. A., «Una nueva contratación pública, social, ambiental, eficiente, transparente y electrónica», Bomarzo, 2018, ISBN ISBN 978-84-17310-14-1.
- ▶ OIReSCon, *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el año 2020. Contratos reservados, criterios medioambientales, sociales y de innovación*, 2022.

- ▶ OIReSCon, Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el año 2021. Los contratos reservados, criterios medioambientales y los criterios estratégicos, 2021.
- ▶ PARDO LÓPEZ, M. (Dir.) y SÁNCHEZ GARCÍA, A., (Dir.) «Inclusión de las cláusulas sociales y medioambientales en los contratos públicos», Guía Práctica Profesional, Thomson Reuters, Aranzadi, 2019, ISBN 978-84-1346-475-6.
- ▶ PASTOR SÁNCHEZ, J., «Determinación del coste del ciclo de vida de un contrato público en España para su posible utilización como criterio de adjudicación», en Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, N.º 161, 2019, pp. 83-120.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J., «El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales», en Observatorio de políticas ambientales 2012, Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 299-323.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J. J., «Contratación pública estratégica», 2013, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 303-308.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J. J., «Contratación pública verde: hacia una mayor claridad jurídica en el uso estratégico de las compras públicas», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), Observatorio de Políticas Ambientales 2013, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 357-374.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J., «Comprar “rápido” y “estratégicamente” en la ejecución de los fondos Next Generation», Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº 20, 2021.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J., «La incorporación de criterios transversales ambientales en los procedimientos de preparación contractual para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Actualidad Jurídica Ambiental, N.º 123, 2022, ISSN: 1989-5666.
- ▶ PERNAS GARCÍA, J., «Hacia una compra pública verde “en serio” de la mano del principio DNSH: propuesta básica para su necesaria articulación jurídica y técnica», Boletín del Observatorio de Contratación Pública, 2022.
- ▶ PINTOS SANTIAGO, J., «Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública», Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.
- ▶ PÍRIZ URUEÑA, J., «La incorporación de criterios ambientales en la contratación del sector público: un esbozo sobre Castilla y León», en LAZO VITORIA, Compra Pública Verde, Atelier, 2018, pp. 251-264, ISBN 978-84-17466-09-1.
- ▶ QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir) La contratación pública estratégica en la contratación del sector público, Tirant Lo Blanch, 2020, ISBN 9788413552736.
- ▶ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y ALENZA GARCÍA, J. F., Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente, 2017, Thomson Reuters Aranzadi, ISBN 978-84-9152- 075-7.

- ▶ RODRÍGUEZ QUINTERO R. (Dir.) y VIDAL-ABARCA GARRIDO C., (Dir.), Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Road Transport, EUR 30917 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-45215-7, doi:10.2760/030068, JRC127043.
- ▶ ROMÁN MÁRQUEZ, A., «Contratación pública ecológica y objeto del contrato: el diseño “verde” de las prestaciones contractuales en el derecho comunitario e interno», Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, (2018), núm. 39, pp. 97-132.
- ▶ ROMÁN MÁRQUEZ, A., «La contratación pública verde», en TAVARES DA SILVA, S. (Coord.), Desafíos actuais em materia de sustentabilidade ambiental e energética, Instituto Iuridico, 2015, pp. 191-232.
- ▶ SANTIAGO FERNÁNDEZ, M.ª J., «Doctrina del Tribunal Administrativo Central y de la Junta de Andalucía de recursos contractuales respecto a los criterios medioambientales», en LAZO VITORIA, X., Compra Pública Verde, Atelier, 2018, pp. 223-250, ISBN 978-84-17466-09-1.
- ▶ SANZ RUBIALES, Í., «La protección del medio ambiente en la nueva Ley de Contratos: del Estado meramente comprador al Estado ordenador», Revista de Administración Pública, N.º 205/2018, pp. 49-80.
- ▶ SARASÍBAR IRIARTE, M., «Cláusulas ambientales en la contratación pública: referencia al ciclo de vida como criterio de adjudicación», en RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y ALENZA GARCÍA, J. F., Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente, 2017, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp.129-144, ISBN 978-84-9152-075-7.
- ▶ SARASIBAR IRIARTE, M., «Madera certificada y contratación pública» en LAZO VITORIA, X., Compra Pública Verde y Cambio Climático, Atelier, 2022, pp. 371-404, ISBN 9788418780530.
- ▶ SERRANO PAREDES, O, Cambio climático y contratación pública, ¿es posible establecer como criterio de adjudicación la inscripción en el Registro de Carbono?, Observatorio de Contratación Pública, 2020.
- ▶ SOCIEDAD PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL-IHOBE (Gobierno Vasco), Manual Práctico de Compra y Contratación Verde, 2010.
- ▶ SOLA TEYSSIERE, J. «El coste del ciclo de vida como criterio de adjudicación del contrato», en Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, N.º 151, 2017, pp. 6-13.
- ▶ SOLA TEYSSIERE, J., «Las cláusulas ambientales como criterios de adjudicación del contrato», en GALÁN VIOQUE, R., «Las cláusulas ambientales en la contratación pública», Instituto García Oviedo, Editorial Universidad de Sevilla, 2018, ISBN 9788447219889.
- ▶ SUEIRAS PASCUAL, M. y LAGARÓN COMBA, M. (Dirs.), «Sostenibilidad ambiental y delimitación de aspectos ambientales en el marco de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de España». Revista Española de Control Externo, nº 67, enero 2021.

- ▶ TAVARES DA SILVA, S., «Sostenibilidad ambiental en las Directivas sobre contratación pública», en GALÁN VIOQUE, R. (Dir.), Las cláusulas ambientales en la contratación pública, Universidad de Sevilla, 2018, Instituto García Oviedo, pp. 49-63.
- ▶ TRIBUNAL DE CUENTAS, Sostenibilidad, Revista Española de Control Externo, Vol. 23, XXIII, N.º 67, 2021, ISSN1.575-1333.
- ▶ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., «Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación», Actualidad Jurídica Ambiental, 2011, pp. 16-24.
- ▶ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. «Un paso de gigante hacia una contratación pública ambientalmente sostenible: la obligación de comprar vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes», Contratación Administrativa Práctica, N.º 112, 2011, pp. 48-57.
- ▶ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. y GÓMEZ FARIÑAS, B., «Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental», en LAZO VITORIA, X., (Dir.), Compra Pública Verde, Atelier, 2018, pp. 79-101.

Inclusión de inteligencia artificial en la contratación pública

- ▶ ALONSO PEÑA, C., «Innovación en una administración pública orientada al dato». Boletín nº 92. marzo 2023.
- ▶ CAMPOS ACUÑA, C, «Retos en la implantación de la Inteligencia Artificial en la contratación pública: una visión 360º sobre posibles usos)» Revista Contratación Administrativa Práctica nº 182, 2022. Editorial La Ley.
- ▶ GAMERO CASADO, E., (Dir.) y PÉREZ GUERRERO, F. L., (Coord), «Inteligencia Artificial y sector público, Retos límites y medios». Tirant Lo Blanch, 2023.
- ▶ HUERGO LORA, A.L «Hacia la regulación europea de la Inteligencia Artificial», GAMERO CASADO, E., (Dir.) y PÉREZ GUERRERO, F. L., (Coord), «Inteligencia Artificial y sector público, Retos límites y medios». Tirant Lo Blanch, 2023.
- ▶ Informes de Supervisión de la Contratación de España – OIReScon
- ▶ MARTÍN DELGADO, I., «La innovación tecnología en el procedimiento de contratación pública (1)» Revista Contratación Administrativa Práctica nº 182, noviembre – diciembre 2022. Editorial La Ley.
- ▶ MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, 2020.
- ▶ MIRANZO DÍAZ, J., «El papel de la contratación pública en el desarrollo digital de la Administración: especial referencia a la inteligencia artificial (1)» Revista Contratación Administrativa Práctica nº 182, noviembre – diciembre 2022. Editorial La Ley.
- ▶ VALERO TORRIJOS, J., «Inteligencia Artificial y contratación del sector público», Observatorio de Contratación Pública, 2020.

7.3. Recursos

La contratación pública ecológica es una de las materias más complejas y vastas que existen debido a que exige afinados conocimientos de normativa contractual y de protección medioambiental y climática. Se trata, por tanto, de una materia rodeada de una enorme complejidad técnica y que además está sometida a cambios constantes.

Es por ello por lo que para facilitar la incorporación de criterios ambientales en la contratación pública se han desarrollado un gran número de guías y otros documentos de ayuda internacionales, europeos, estatales, sectoriales y autonómicos, entre los que destacan:

Unión Europea

- ▶ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública (2001/C 333/07) [COM (2001) 247 final].
- ▶ Comunicación de la Comisión. Guía técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01).
- ▶ Colección de buenas prácticas sobre contratación pública ecológica. 2012.
- ▶ Manual sobre la contratación pública ecológica de la UE. 3ª edición, 2016.
- ▶ Criterios de compra pública ecológica.
- ▶ Contratación pública para una economía circular. 2017.
- ▶ Etiquetas ecológicas.

Administración estatal

- ▶ Código de buenas prácticas ambientales para los contratos de mantenimiento y las obras menores para el desarrollo del Plan de Contratación Pública de la Administración General del Estado.
- ▶ Código de buen uso del papel y de las publicaciones para el desarrollo del Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado.
- ▶ Código de buenas prácticas ambientales para la contratación de los servicios de limpieza de edificios para el desarrollo del Plan de Contratación Pública de la Administración General del Estado.
- ▶ Guía para el cálculo de la huella de carbono y para la elaboración de un plan de mejora de una organización.
- ▶ Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

- ▶ Una guía pública de criterios y herramientas. Ecoedición. Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (MITECO).

Administraciones autonómicas

- ▶ Andalucía. Guía para la inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en la Junta de Andalucía.
- ▶ Andalucía. Guía didáctica sobre Contratación Circular: Cómo aplicar los principios de Economía Circular en la Contratación Pública (CircPro).
- ▶ Aragón. Circular de 18 de diciembre de 2020, conjunta de la Dirección General de Contratación y de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental del Gobierno de Aragón, por la que se aprueban las Directrices de Contratación Pública Ecológica.
- ▶ Aragón. Compras verdes. Compra y Contratación Pública Verde en Aragón. 2º catálogo de criterios, productos y proveedores.
- ▶ Asturias. Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y medioambiental en la contratación administrativa de la Administración del Principado de Asturias y su sector público.
- ▶ Canarias. Consideraciones sociales y ambientales (y otras novedades) en la nueva ley de contratos del sector público.
- ▶ Cataluña. Guía de publicaciones ambientales correctas.
- ▶ Cataluña. Guía de solvencia técnica y gestión ambiental.
- ▶ Cataluña. Guía de ambientalización de comedores colectivos.
- ▶ Cataluña. Guía de eventos ambientalmente correctos.
- ▶ Cataluña. Guía de contratación de productos textiles ambientalmente correcta.
- ▶ Cataluña. Guía para la compra verde de vehículos.
- ▶ Cataluña. Guía para la cuantificación de emisiones de gases de efecto invernadero en los contratos públicos.
- ▶ Comunidad Valenciana. Guía Verde. Medidas medioambientales en la contratación pública en el ámbito de la edificación.
- ▶ Comunidad Valenciana. Cuaderno de Comercio y Sostenibilidad: Etiquetado Ecológico de Productos.
- ▶ Comunidad Valenciana. La compra pública de alimentos y servicios de alimentación con criterios de calidad, sostenibilidad y responsabilidad. guía práctica para la aplicación en el País Valenciano.

- ▶ Extremadura. Compras Verdes para la Administración y las empresas.
- ▶ Murcia. guía de la Contratación Pública Ecológica en el marco de la gestión de residuos.
- ▶ Navarra. Compra Responsable. Clausulas Medioambientales.
- ▶ País Vasco. Guías desarrolladas por Ihobe: Compra Pública Verde y análisis de costes de ciclo de vida; Errores habituales en la introducción de criterios ambientales en la contratación pública; Guía básica de implantación de Compra Pública Verde en municipios; Guía Práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y contratación pública, entre otras.

Administración Local

- ▶ Cabildo de Tenerife. Guía para la incorporación de criterios sociales, ambientales y contratos reservados y evaluar su impacto en línea con las estrategias de Cabildo de Tenerife y los ODS de la ONU.
- ▶ Diputación de Cádiz. Agencia provincial de la energía de Cádiz. Compra pública sostenible en el sector de la construcción. El Proyecto GreenS. 2016.
- ▶ Diputación de Córdoba. Guía práctica para el desarrollo de la contratación pública sostenible. Sostenibilidad en las compras y contrataciones públicas paso a paso.
- ▶ Diputación Foral de Vizcaya. Guía práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas.
- ▶ Ayuntamiento de Barcelona. Guía de contratación pública ambiental.
- ▶ Ayuntamiento de Barcelona. Instrucciones técnicas para la aplicación de criterios de sostenibilidad. 2015.
- ▶ Ayuntamiento de Badalona. Guía práctica de compra verda escolar. Bones practiques a les escoles de Badalona. 2009.
- ▶ Ayuntamiento de Córdoba. Instrucción para impulsar la contratación socialmente eficiente en el Ayuntamiento de Córdoba y su sector público instrumental. 2020.
- ▶ Ayuntamiento de Madrid. Código de Buenas Prácticas Sostenibles en la contratación local. Valoración ambiental en la contratación. Ayuntamiento de Madrid. 2010.
- ▶ Ayuntamiento de Málaga. Guía de recomendaciones técnicas sostenibles para la contratación pública del Ayuntamiento de Málaga.
- ▶ Ayuntamiento de Valencia. Recomendaciones para la licitación del servicio de comedor con criterios de sostenibilidad. Grupo de compra pública del Consejo Alimentario municipal de Valencia. 2020.

- ▶ Ayuntamiento de Valladolid. Instrucción 1/2018, para impulsar la contratación socialmente eficiente: estratégica, íntegra y sostenible en el Ayuntamiento de Valladolid y las entidades de su sector público. 2018.
- ▶ Ayuntamiento de Vitoria. Instrucción para la contratación socialmente responsable y sostenible del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. 2016.

Universidades

- ▶ Universidad de Alcalá, Grupo de Investigación Compra Pública Verde. Compra Pública Verde en el sector de la alimentación. Normativa, instrumentos estratégicos, instrucciones y guías de compra pública verde y cambio climático. 2021.
- ▶ Universidad de Cantabria. Guía de contratos y compras públicas responsables de la universidad de Cantabria. 2015.
- ▶ Universidad Carlos III. Guía para la inclusión de criterios ambientales en los contratos públicos.
- ▶ Universidad de Córdoba. Guía básica para la gestión de los recursos, contratación de servicios y compra de suministros de forma sostenible y ética.
- ▶ Universidad de Valladolid. Guía de compra verde Universidad de Valladolid. 2007.

Otros

- ▶ Guía sobre Contratación Pública Verde. Orientación para el Sector Público (Irlanda).
- ▶ Aguas de Alicante. Guía de compra pública de innovación en economía circular y sostenibilidad. 2020.
- ▶ Asociación española de fundaciones. Guía para la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales. 2018.
- ▶ Asociación española de importadores de madera. Guía de compras públicas de madera sostenible. 2009.
- ▶ Ecoembes. Compras verdes y socialmente responsables. 2017.
- ▶ ICLEI-Gobiernos Locales para la Sostenibilidad.
- ▶ Justicia Alimentaria. Criterios de justicia alimentaria en la compra pública de alimentos. Guía para las administraciones públicas. 2020.
- ▶ IDEAS Comercio Justo. Programa de Universidades por el Comercio Justo. Inserción de Criterios de sostenibilidad en los contratos de suministro de alimentos, catering y organización de eventos. 2011.
- ▶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Going Green: Mejores prácticas para adquisiciones sostenibles. 2015.

- ▶ Red Canaria de entidades de promoción e inserción socio-laboral Anagos. Guía para una contratación pública más responsable en Canarias. 20 preguntas y respuestas para un cambio necesario. 2019.
- ▶ Red de comercio justo y consumo responsable de Castilla-La Mancha. Compra pública ética y sostenible. Guía para Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha. 2007.
- ▶ Red de Economía Alternativa y Solidaria de Aragón. Reas Aragón. El medioambiente en la contratación pública.
- ▶ Red de Economía Alternativa y Solidaria de Madrid. Reas Madrid. Preguntas frecuentes y respuestas rápidas para una contratación pública responsable.
- ▶ Red de Economía Alternativa y Solidaridad de Euskadi. Reas Euskadi. Guías prácticas para la compra pública responsable. Guía de compra pública responsable de productos ecológicos y kilómetro 0. 2021.
- ▶ Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi. Reas Euskadi. Guías prácticas para la compra pública responsable. Contratación de suministro de energía eléctrica. 2020.
- ▶ Web Contratación Pública Responsable.
- ▶ Web de la Red de la Economía Alternativa y Solidaria.

7.4. Glosario de términos

Consideración ambiental

Previsión ambiental que obliga al adjudicatario de un contrato público a dar cumplimiento, junto con el objeto del contrato, a determinados objetivos de política ambiental que se estiman de interés general.

Criterio de adjudicación

En los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, parámetros de valoración de las ofertas efectuadas por los candidatos, referidos a características de la prestación objeto del contrato, tomando como base la mejor relación calidad-precio (Diccionario panhispánico del español jurídico).

Condición especial de ejecución

Requerimiento impuesto al adjudicatario de un contrato público y que debe ser cumplido durante la ejecución del mismo.

Dato estructurado

Aquellos que tienen un formato estandarizado, con una estructura bien definida, y que cumple un modelo de datos. Son aquellos que, además, permiten su clasificación y categorización.

Descarbonización

El proceso de reducción de emisiones de carbono, sobre todo de dióxido de carbono (CO₂), a la atmósfera.

Huella de carbono

Estimación del impacto climático que tiene un producto o proceso medido en CO₂ equivalente como suma de emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero.

Inteligencia artificial

Los sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción (con cierto grado de autonomía) con el fin de alcanzar objetivos específicos.

Neutralidad climática

Objetivo de que las emisiones netas de gases de efecto invernadero se equilibren y sean iguales, o menores, a las que se eliminan a través de la absorción natural del planeta.

Prescripciones técnicas

Cada una de las características exigidas a un producto, proceso o servicio por una norma técnica (Diccionario panhispánico del español jurídico).

Principio de no discriminación

Prohibición de que las consideraciones ambientales impliquen directa o indirectamente una preferencia o un trato desigual de unos operadores económicos por sobre otros.

Principio de proporcionalidad

Las exigencias que se incorporen mediante las consideraciones ambientales deben ser adecuadas para alcanzar el objetivo medioambiental que se persigue y no excedan lo necesario para alcanzarlo.

Principio de no causar un daño significativo al medioambiente

Prohibición de que las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el plan de recuperación y resiliencia causen un perjuicio significativo a ninguno de los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento (UE) n.º 2020/852.

7.5. Lista de ecoetiquetas

Etiquetas para todo tipo de productos y servicios



ECOLABEL. Es un distintivo comunitario que permite identificar aquellos bienes o servicios cuya producción y consumo genera un menor impacto ambiental en comparación con otros productos y servicios de la misma categoría e informa al consumidor de las ventajas concretas que supone el consumo de dichos productos o servicios. Incluye Grupos de productos como de limpieza, electrodomésticos, productos de papel, textiles y productos para el hogar y jardín, lubricantes y servicios tales como alojamiento turístico.



Ángel Azul. El sistema de etiquetado ecológico alemán «Ángel Azul» está concebido para distinguir los productos con baja incidencia ambiental durante su ciclo de vida.



Cisne Nórdico (Nordic Swan) (Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia). Estos criterios ecológicos están basados en el ciclo de vida del producto e incluyen los criterios como el consumo de recursos naturales y energía, las emisiones al aire, agua y suelo.

Etiquetas de productos alimenticios



EUROHOJA, Etiqueta Ecológica Europea. Esta etiqueta certifica aquellos productos ecológicos envasados que se hayan elaborado en alguno de los Estados miembros de la UE y que cumplan las normas establecidas. Más información en la web oficial de la Comisión Europea:

Etiqueta Agricultura Ecológica Comunidad Autónoma. Entre las principales garantías que certifica se encuentra la no utilización de fertilizantes o plaguicidas de síntesis, y en el caso de la ganadería se restringe el uso de medicamentos. Más información en la web.



MSC–Marine Stewardship Council: pesca sostenible. Acredita a las pesquerías cuya actividad se gestiona y realiza de forma responsable con el medio ambiente y se les concede la etiqueta distintiva azul para el producto. Esta etiqueta garantiza que el producto proviene de una pesquería bien gestionada y que no provoca problemas medioambientales de explotación excesiva. Más información en la web de oficial de MSC.



Aquaculture Stewardship Council (ASC). programa de etiquetado y certificación mundial para productos del mar cultivados de manera responsable.

Etiquetas de productos de comercio justo



El **Sello FAIRTRADE** es un instrumento de certificación que da mayor acceso al mercado a los productos de Comercio Justo que incluyen criterios ecológicos de producción. Incorpora una amplia gama de productos alimenticios entre otros que disponen de la certificación como el café, té, azúcar, cacao, frutas frescas, bananas, frutos secos, frutos secos, arroz, miel, vino, zumos de frutas, quinoa, especias y hierbas.



Organización Mundial del Comercio Justo, World Fair Trade Organization (WFTO). La WFTO se centra tanto en la empresa social como en el comercio justo que incorpora criterios ecológicos de producción. Su Sistema de Garantía es un modelo de verificación internacional.

Etiquetas genéricas de productos no alimenticios



AENOR Medio Ambiente. Acredita, mediante este sello, la veracidad del cálculo, reducción o compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al ciclo de vida de un producto o a la actividad de organizaciones, eventos o servicios. Los productos certificados garantizan un menor impacto ambiental que otros productos homólogos al haber sido sometidos a un análisis de ciclo de vida. Se concede a pinturas y barnices, bolsas de basura, máquinas de reprografía, a productos de papel... La etiqueta fue creada en 1993 y dispone de criterios para 11 categorías de productos y servicios, con criterios relativos al ciclo de vida del producto.



La **certificación de la Huella de Carbono** de un producto es el total de CO₂ y otros gases de efecto invernadero emitidos como parte de la fabricación de un producto, distribución, uso y disposición. Está regulada por la ISO 14067.



TCO development: Es una certificación de sostenibilidad líder en el mundo para productos de TI. Los criterios integrales están diseñados para impulsar la responsabilidad social y ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto. Hay 12 categorías de productos, incluyendo computadoras, dispositivos móviles, productos de visualización, equipos de imágenes y productos de centros de dato entre otros productos.

Etiquetas de valorización de residuos



Etiqueta de Punto Verde. Indica que el embalaje es recogido y reciclado por un sistema integral de gestión. Implica una garantía de recuperación e informa que el fabricante ha pagado para que el envase de ese producto se recicle y no contamine.

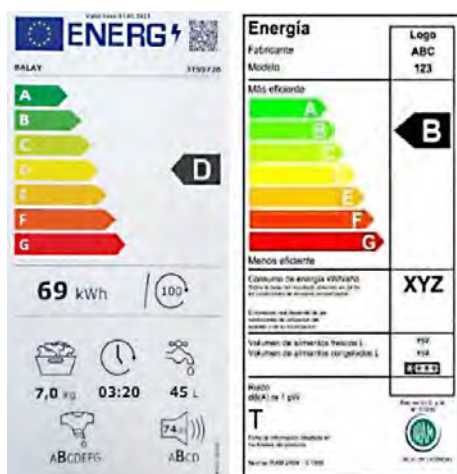


Triángulo de Moebius Reciclado y/o reciclable Esta etiqueta tiene dos significados: se usa para indicar que el envase o el producto es de material reciclado y también para indicar que el producto del envase es reciclable.



SIGRE Medicamento y Medio Ambiente es una entidad sin ánimo de lucro creada para garantizar la correcta gestión medioambiental de los envases y restos de medicamentos de origen doméstico. Más información en la web de SIGRE, Medicamento y Medio Ambiente.

Etiquetas de eficiencia energética



Etiquetado de eficiencia energética de aparatos de uso doméstico. El etiquetado energético contiene los datos técnicos más importantes del aparato eléctrico y las instrucciones de utilización de agua y energía. Clasifica el consumo de los aparatos por medio de 7 escalafones de eficiencia energética, siendo la letra A indicativa de un electrodoméstico de máxima eficiencia y la G de menor eficiencia. Los aparatos que están obligados a mostrar la etiqueta de calificación energética son, entre otros, los siguientes: frigoríficos, congeladores y aparatos combinados, lavadoras, secadoras y aparatos combinados, lavavajillas, hornos (eléctricos), calentadores de agua y otros aparatos de almacenamiento de agua caliente, fuentes de luz y aparatos de aire acondicionado.



Etiquetado de eficiencia energética de equipos ofimáticos: **«Energy Star»**. Los equipos que disponen de esta etiqueta disponen de características de ahorro de energía que les permite pasar a un estado de reposo mientras no está siendo utilizado transcurrido un cierto tiempo. En este estado el aparato consume mucha menos energía, lo que genera un importante ahorro energético y económico.



Etiquetado de eficiencia energética de automóviles. Tiene por objetivo informar sobre el consumo de carburante y las emisiones de CO₂.



Certificado de eficiencia energética en edificios. El cálculo de la eficiencia de un edificio tendrá en cuenta aspectos como el aislamiento térmico, el sistema de calefacción y aire acondicionado, la ventilación natural y la iluminación y calentamiento pasivo por sol.

Etiquetas de certificación forestal



FSC–Forest Stewardship Council (Consejo de Administración Forestal). Garantiza que el producto proviene de un bosque gestionado según los principios y los criterios de gestión forestal del FSC.



PEFC–Programme for the Endorsement of Forest Certification. Valida la afirmación de un productor que aplica prácticas respetuosas con el medio ambiente o para proporcionar datos contrastados de forma objetiva sobre los productos madereros y el bosque del que proceden. Más información en la web oficial de PEFC.

Etiquetas de productos textiles



Distintivo **«Öko-Tex 100»**. Garantiza la ausencia de sustancias nocivas en los productos textiles durante todo su proceso de transformación, hasta llegar al consumidor final.



Made in Green. Acredita que los productos textiles son ecológicos y socialmente responsables. Es un sello que certifica que, en toda la trazabilidad del producto, éste ha sido fabricado en centros de producción donde se respeta el medio ambiente y los derechos universales de los trabajadores.



Global Recycled Standard 4.0 (GRS) como los estándares líderes de material reciclado y su trazabilidad en la industria textil. Es un estándar de producto voluntario para rastrear y verificar el contenido de materiales reciclados en un producto final. La norma se aplica a toda la cadena de suministro y aborda la trazabilidad, los principios medioambientales, los requisitos sociales, el contenido químico y el etiquetado.



Textile Exchange–Organic Content Standard (OCS). El Estándar de Contenido Orgánico (OCS) se cimenta en la verificación de terceros para garantizar que un producto final contiene la cantidad exacta de un determinado material cultivado orgánicamente. El OCS utiliza los requisitos de la cadena de custodia del Content Claim Standard (CCS).



Global Organic Textile Standard (GOTS). Certificación considerada como la norma líder en el procesamiento de textiles hechos con fibra orgánica. Dispone de claros requisitos para el cuidado del medio ambiente a lo largo de la cadena de provisión de textiles orgánicos e incluye el cumplimiento de criterios sociales.

Etiquetas de edificaciones sostenibles



BREEAM® (Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology): es el método de evaluación y certificación de la sostenibilidad de la edificación. Fomenta una construcción más sostenible que repercute en beneficios económicos, ambientales y sociales para todas las personas vinculadas a la vida de un edificio al tiempo que traslada la Responsabilidad Social Corporativa de la empresa.



LEED (Leadership in Energy and Environmental Design). Leadership in Energy and Environmental Design, es un sistema estándar internacional voluntario, basado en el consenso y en criterios de mercado para desarrollar edificios sostenibles de alta eficiencia.



GBCe, Green Building Council España (Consejo para la Edificación Sostenible de España). Esta herramienta de GBCe permite tanto a promotores como a profesionales conseguir edificios con mejores prestaciones y menor impacto medioambiental, mejorar la calidad de vida de sus ocupantes y cumplir con los retos ambientales, económicos y sociales a través de una metodología de evaluación de la sostenibilidad de los edificios.



Passivhaus. El sello **Passivhaus** un estándar internacional para edificios con bajo consumo de energía. La Plataforma de Edificación Passivhaus (PEP) en España se constituyó en 2008. Su finalidad primordial es reducir al máximo el consumo de energía a través un diseño eficiente

7.6 Memoria económica y coste ambiental del contrato

Considerando la enorme relevancia de la correcta presupuestación contractual se ha elaborado este Anexo específico sobre esta materia como material de apoyo para los órganos de contratación y material complementario a este Manual.

7.6.1. La correcta planificación presupuestaria de los contratos

Todas las entidades del sector público, enumeradas en el art. 3 de la LCSP, están obligadas por la LCSP a programar y presupuestar su actividad de contratación (art. 28.4 LCSP). Los presupuestos de todas ellas se incluyen en los presupuestos generales del Estado/ Comunidades autónomas/ Ayuntamientos. Sin embargo, atendiendo a la naturaleza de su presupuesto, se pueden distinguir dos grandes grupos: el sector público estatal con presupuesto limitativo, es decir, existe un gasto máximo en que los distintos agentes pueden incurrir (por ejemplo, ministerios, organismos autónomos, entidades integrantes del Sistema de la Seguridad Social y cualquier otra cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo) y el resto de entidades que se caracterizan por presentar presupuestos de carácter estimativo y no limitativo adaptados a la naturaleza de su actividad. Son, por ejemplo, las empresas públicas.

En la fase de programación presupuestaria de cualquier ente del sector público con presupuesto limitativo se efectúa una determinación de la escala de prioridades de sus objetivos institucionales a medio plazo, que deberá ajustarse al límite de gasto no financiero que establezca el Gobierno de forma consistente con el objetivo de estabilidad aprobado para dicho periodo. Esta programación presupuestaria, en lo que se refiere al gasto en contratación de bienes y servicios, debe ser acorde con la programación de necesidades que se manifiestan en cada centro gestor, ya que posteriormente, las autorizaciones para gastar contenidas en las leyes de presupuestos, no constituyen autorizaciones genéricas o en blanco para poder ser utilizadas en los expedientes de contratación como convengan, sino que quedan condicionadas cuantitativamente, cualitativamente y temporalmente.

Las partidas presupuestarias donde se dotan los créditos, salvo excepciones, no funcionan a modo de vasos comunicantes, sino que se constituyen como departamentos estancos. La autorización para proceder a aprobar una modificación presupuestaria está sujeta a las prohibiciones, los límites y los procedimientos que se establezcan en las normas presupuestarias de aplicación al ente en concreto, constituyendo siempre una excepción. A modo de ejemplo, si el 50% del presupuesto de la entidad se corresponde a inversiones reales (Capítulo 6) mientras que la contratación programada, en su mayoría supone un gasto corriente (Capítulo 2) por tratarse básicamente de contratos de servicios de mantenimiento, será muy difícil llevarla a cabo. Lo mismo ocurre con la proyección plurianual del gasto, que debe planificarse correctamente. La manifestación más característica del principio de anualidad de los presupuestos es la anulación de saldo a cierre del ejercicio. Ello significa que, si se

produce una incidencia en la ejecución del contrato, debida a un retraso en su formalización, una suspensión, etc., a la fecha de cierre habrá un saldo de disposición pendiente de obligación que se anula. Este crédito no consumido en el ejercicio no se traspasa y contabiliza automáticamente en el presupuesto del ejercicio $n+1$. La continuación en el año $n+1$ de los expedientes que queden en curso requerirá la correspondiente contabilización de las fases de retención de crédito, autorización y compromiso, previa aprobación de un expediente de incorporación de crédito. Y si no cabe la incorporación se deberá habilitar crédito para afrontar las obligaciones derivadas del contrato ya formalizado pero cuyo ritmo de ejecución se ha visto retrasado, sustrayéndolo de proyectos nuevos.

7.6.2. La legalidad presupuestaria

El principio de sometimiento a la legalidad no se agota con el cumplimiento de la normativa específica en materia de contratos. Los procedimientos que integran una contratación presentan una triple vertiente —técnica, administrativa y presupuestaria— que obliga a respetar la legalidad presupuestaria. El contrato aparece como un instrumento de ejecución del presupuesto de gasto y por tanto sujeto al bloque jurídico presupuestario de aplicación y al control de legalidad.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y las sucesivas leyes por las que se aprueban los presupuestos generales del Estado, constituyen el marco normativo fundamental, que se complementa con el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las correspondientes normas autonómicas en materia financiera y presupuestaria. Si el contrato está financiado con Fondos Next Generation EU, habrá que añadir el Real Decreto ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación y las normas que en este mismo sentido han dictado las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias. En estos textos y en su desarrollo reglamentario, se regulan aspectos del contrato en su vertiente de expediente de gasto, tales como los compromisos de gasto plurianual y sus modificaciones, la tramitación anticipada del expediente de gasto derivados de los contratos, la competencia en materia de ejecución del presupuesto de gasto (autorizar y disponer un gasto y reconocer una obligación y proponer un pago) y el control de legalidad que debe ejercer la intervención a través de su actividad fiscalizadora.

En suma, el principio de legalidad exige el cumplimiento del bloque jurídico vigente en la tramitación de los expedientes de contratación, tanto en su vertiente administrativa como en su vertiente presupuestaria, que estará presente en todo el recorrido de un contrato desde sus inicios, con la certificación de existencia de crédito adecuado y suficiente, hasta su extinción, donde se produce la devolución de garantías, que es un acto sujeto al control de legalidad y cuyo procedimiento se encuentra regulado en normas presupuestarias.

7.6.3. ¿Cómo se financian los contratos públicos?

Los contratos son un instrumento de ejecución del presupuesto de gastos del órgano de contratación y se financian con cargo al mismo, salvo excepciones. Antes de publicar el anuncio de licitación se debe certificar que la entidad cuenta con presupuesto adecuado a la naturaleza del contrato y suficiente para cubrir las obligaciones que se deriven. El presupuesto de gastos corrientes (capítulo 2) e inversiones (capítulo 6) del órgano de contratación se puede nutrir de fondos propios ordinarios o de fondos que provienen de otras fuentes que, deberán ser generados en el presupuesto de la entidad receptora con la codificación adecuada que permita su gestión, seguimiento y control como fondos finalistas. El contexto europeo actual exige que en este apartado del Manual se incluya una visión general de la financiación de los contratos con cargo al Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la reparación tras la crisis de la COVID-19, los llamados Fondos Next Generation (NG). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se financia con Fondos NG, tiene como objetivo acelerar la transición ecológica como elemento clave en la fase de reconstrucción con una contribución del 40,29%, repartido entre los 30 componentes del PRTR, que se ejecutarán a través de reformas e Inversiones.

- **¿Qué se entiende por fondos europeos?**

En general, nos referimos a todos los fondos que destinará la UE a financiar actuaciones de los Estados miembros (en adelante, EEMM), dentro del Marco financiero plurianual 2021-2027.

- **¿Qué es el Next Generation EU?**

Un Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la reparación tras la crisis de la COVID-19 (NG), que nace tras la pandemia, dotado con 750.000 M y que incluye distintos fondos, entre los que destaca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

- **¿Cómo funciona el MRR?**

El MRR, 672.500M€ (para España, 69.528M€, precios 2018,) a ejecutar hasta 2026, tiene unas reglas de gestión propias sin que les sea de aplicación las disposiciones comunes relativas a los demás fondos europeos. Es una herramienta nueva. Gestión directa de la Comisión. Es el Gobierno de España quien responde ante la Comisión. No hay organismo intermedio. El otorgamiento de dinero irá acorde con las reformas reales. Los desembolsos no serán por gasto realizado sino por el cumplimiento de hitos y objetivos del PRTR. Regla de oro: evitar fraude, corrupción, conflicto de interés, doble financiación y no causar un perjuicio significativo al medioambiente.

- **¿Cuál es la idea fuerza en la financiación de contratos públicos con el MRR?**

El MRR, 672.500M€ (para España, 69.528M€, precios 2018,) a ejecutar hasta 2026, tiene unas reglas de gestión propias sin que les sea de aplicación las disposiciones comunes relativas a los demás fondos europeos. Se trata de una herramienta nueva de gestión directa

de la Comisión, ante quien responde el Gobierno de España. El otorgamiento de dinero irá acorde con las reformas reales. Los desembolsos no serán por gasto realizado sino por el cumplimiento de hitos y objetivos del PRTR. Regla de oro: evitar fraude, corrupción, conflicto de interés, doble financiación y no causar un perjuicio significativo al medioambiente.

- **Además del MRR, ¿se cuenta con otros fondos para financiar contratos?**

Además del MRR, el NG incluye la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), que son fondos adicionales que se suman a las dotaciones ya existentes de los programas operativos (FEDER, FSE, FEAD). Su funcionamiento es el de siempre. Se reciben los fondos una vez ejecutados y justificados. Requieren adelanto del órgano gestor.

7.6.4. Presupuesto base de licitación (PBL)

Durante la vida de un contrato aparecen diversos conceptos económicos que van a ser objeto de este Manual. El importe de licitación, cifra que sirve de base para que las empresas realicen sus ofertas; el presupuesto de gasto; el valor máximo estimado, que cubre situaciones que pueden darse durante la ejecución; y el precio o importe de adjudicación, que se concreta con la formalización del contrato.

- **Concepto**

A los efectos de la LCSP, se entiende por PBL el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA)¹¹³, salvo disposición en contrario. En el art. 100, la LCSP lo relaciona directamente con el gasto y, por tanto, se encuentra asimilado a aspectos presupuestarios. Por ello, el apartado 3 del citado artículo dispone que, con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación, pues estos negocios tienen naturaleza precontractual y no precisan de consignación presupuestaria. Esto sucede en los casos antes mencionados y en otros similares, como el contrato de mediación de seguros o las concesiones (en aquellas en las que toda la retribución al concesionario proviene de la explotación y la Administración no hace aportaciones). Con todo, en el PCAP debe figurar un importe para la licitación, que es la referencia básica para que los licitadores presenten sus ofertas¹¹⁴.

- **¿Cómo se calcula y qué incluye?**

La elaboración del PBL exige el uso de una correcta metodología para llevar a cabo la estructura de costes del futuro contrato, basada preferentemente en un razonamiento in-

¹¹³ A lo largo del capítulo, las referencias al IVA deberán entenderse realizadas al Impuesto General Indirecto Canario o al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, en los territorios en que rijan estas figuras impositivas.

¹¹⁴ Para este dato no existe denominación en la LCSP. Deberá fijarlo el pliego. ¿Precio de licitación? ¿Presupuesto base de licitación excluido IVA? ¿Presupuesto del órgano de contratación? ¿Presupuesto para las ofertas?...

ductivo. Puede estar fundamentada en datos financieros proporcionados por entidades independientes, como la Central de Balances del Banco de España (accesible libremente a través de la web del banco) que proporciona la información económico-financiera que envían voluntariamente las empresas no financieras españolas. Estos datos se deben transformar en datos de gestión, aplicando unas hipótesis razonables y aceptando que un presupuesto es una estimación. El PBL engloba el valor de las prestaciones que se licitan y en consecuencia no incluye las posibles prórrogas, ni modificados, ni revisión de precios. Respecto al 10% de exceso medición (art. 242.b), i); art. 301.2 y art.309.1), la JCCAE, en sus informes 43/08, y 85/18, manifiesta que no se debe incluir por tener un carácter contingente y no formar parte del contrato.

• Presupuesto desglosado

El art. 100.2 de la LCSP exige que en el PCAP se detalle un desglose del PBL indicando los costes directos, los costes indirectos vinculados a la ejecución del contrato y otros eventuales gastos. Cuando en los costes se comprenda gastos de personal, se detallará un mayor desglose en base a género, categoría profesional y convenio laboral de referencia. De no ser así, se entenderá como un incumplimiento por parte de los pliegos, determinando así su revocación, tal y como ha señalado el TACRC en la Resolución N.º 360/2020, de 12 de marzo. El desglose que requiere el apartado 2 del art. 100 debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato. Respecto a la exigencia de desglose de los costes salariales, con desagregación por género y categoría, no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras. Respecto a los contratos de servicios, será exigible en aquellos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución constituya el coste principal del precio total del contrato.

Además, en los contratos cuyo precio se formule por unidades y el presupuesto se desglose por unidades de precio de mercado que entreguen o ejecuten, hasta el número máximo previsto, no es preceptivo que el órgano de contratación aborde el desglose de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, en cuanto son innecesarios si queda perfectamente determinado en el PCAP que se demandan en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación. Con independencia de estas matizaciones o excepciones de la obligación de desglosar el PBL en el PCAP, ello no exime al órgano de contratación de la obligación de justificar en el expediente cómo se ha calculado dicho presupuesto, basado en una estimación razonable de los requerimientos de medios necesarios para llevar a cabo la prestación, a un precio de mercado, con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo los costes laborales si existiesen¹¹⁵.

Inciendiando en el desglose del PBL, debe tenerse en cuenta la nueva redacción del apartado 2 del art. 103 de la LCSP, titulado Procedencia y límites de la revisión de precios¹¹⁶. Esta nueva

¹¹⁵ En esta línea se enmarca la JCCAE, Informe 42/18 y el TACRC, Resolución 1053/2018, Resolución 633/2019, Resolución 618/2020 y Resolución 713/2023.

¹¹⁶ Vigente desde el 10 de mayo y operada por la Disposición final séptima de la Ley 11/2023, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.

regulación exige, en su caso, un desglose de los porcentajes de participación en el PBL de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear. El pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1% y su respectivo índice oficial de revisión de precios. Este desglose pormenorizado puede facilitar la labor de control del cumplimiento de las obligaciones medioambientales que ha asumido el contratista en su oferta, durante la ejecución del contrato.

- **Precios adecuados a los precios del mercado**

El apartado 2 del art. 100 de la LCSP resalta la importancia de que el presupuesto se fije teniendo en cuenta los precios del mercado en el momento de su elaboración, aspecto fundamental que la Ley recalca en el art. 102 cuando regula el precio de los contratos. Es fundamental que los precios sean actualizados al momento de la licitación, para evitar que el contrato quede desierto o que se adjudique a un precio que no cubrirá los costes, en perjuicio de la calidad de la prestación. Para determinados contratos, como el transporte, el combustible, las obras, etc., existe una base de datos publicada que facilita el correcto cálculo del PBL. En otros casos, no se encuentra una referencia para llevar a cabo estos cálculos. En todo caso, en el expediente deberá constar un informe técnico razonado y racional, comprensivo del análisis realizado, los criterios, la información, etc., que se ha tenido en cuenta para llegar a la conclusión de que el precio es adecuado al mercado. Aquí cabe destacar la utilidad de las consultas preliminares del mercado que la LCSP prevé en el art. 115.

- **Especialidades del contrato de obras**

El contrato de obras presenta algunas características propias respecto al presupuesto. De conformidad con el art. 233.l.d) de la LCSP, el proyecto de obras debe contener un presupuesto con expresión de los precios unitarios y los descompuestos, en su caso. Se denominará presupuesto de ejecución material al resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por el precio unitario y las partidas alzadas. El PBL, que es el que se licita, se obtendrá incrementando el de ejecución material con los gastos generales, el beneficio industrial y el IVA¹¹⁷.

Un aspecto sustancial que debe tenerse en cuenta al elaborar el PBL, especialmente en el sector de la edificación, es la nueva orientación asociada a la introducción de la metodología Building Information Modelling (en adelante, BIM). Este cambio se traduce, entre muchos otros aspectos, en la creación de un modelo digital que permite determinar las posibles problemáticas asociadas al proceso productivo de la obra, sus incongruencias e indefiniciones, así como integrar la sostenibilidad en todas las fases de la vida de edificio. La DA decimoquinta de la LCSP, en el apartado 6, señala que los órganos de contratación podrán

¹¹⁷ En determinadas obras el proyecto establece también el Presupuesto para conocimiento de la Administración, que está compuesto por el PBL más otras partidas que no se licitan y que básicamente son las expropiaciones e indemnizaciones, los cambios de servicios afectados, el 1% cultural, los excesos de ensayos, los costes de eliminación de residuos, etc., cuya financiación la Administración debe prever porque componen el total de la inversión, pero, no se integran en el PBL.

exigir el uso de esta herramienta BIM para los contratos de obras, de concesión de obras, de elaboración de proyectos y en contratos mixtos que combinen varias de estas prestaciones. Este aspecto se ha visto reforzado con la aprobación en Consejo de Ministros de 27 de junio de 2023, del «Plan de Incorporación de la Metodología BIM en los contratos públicos de construcción, incluyendo explotación y conservación de la AGE». El uso de BIM en la contratación pública persigue un objetivo doble: mejorar la eficiencia del gasto público y servir de palanca para la transformación digital del sector de la construcción. Pero esta estrategia choca frontalmente con el sistema tradicional de presupuestar las obras, especialmente en edificaciones, en base a unidades de obra y precios descompuestos y donde un edificio puede tener centenares de precios unitarios.

El sistema de presupuestación de las obras públicas en España, modelo que lleva vigente sin cambios sustanciales desde la Ley de Bases de Contratos del Estado de 1963, debe ser readaptado a las nuevas técnicas y procesos de producción que rigen actualmente la construcción, adecuándolo a metodologías basadas en presupuestar los procesos constructivos, así como integrar desde una perspectiva más holística todos los costes de ciclo de vida de las edificaciones.

Respecto a la adecuación a precios de mercado del contrato de obras, los proyectistas suelen acudir a bases de precios privadas, como es el Banco Estructurado de Datos de Elementos Constructivos (BEDEC), de la Fundación Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña (ITeC), o como el Generador de Precios de CYPE, empresa que desarrolla y comercializa software técnico para los profesionales de la Arquitectura, Ingeniería y Construcción, o también la base de datos «Precio de la Construcción Centro», que edita y publica el Gabinete Técnico del Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Guadalajara. Asimismo, existen bases de precios respaldadas por las Administraciones Públicas como la Base de Costes de la Construcción de Andalucía (BCCA), la Base de precios de la construcción de la Junta de Extremadura o la Base de precios de referencia de la Dirección General de Carreteras, del Ministerio Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Orden Circular 3/2021). La mayoría de estas bases de datos mantienen actualizados los precios unitarios conforme a las circunstancias económicas y facilitan la labor de calcular el PBL. Pero presentan una carencia en la consideración transversal de la sostenibilidad en el proceso constructivo. Dicho proceso tiene en cuenta criterios como el coste de ciclo de vida, la huella de carbono o la utilización de materiales reciclados, los cuales de ordinario no se incluyen en las bases de precios, no figurando pues precios «ambientalizados». Según ha reconocido el equipo redactor del marco LEVEL(s), en España son pocas las bases de precios que tienen implementados los «costes ambientales», mediante la determinación de la huella de carbono de las unidades de obra¹¹⁸.

¹¹⁸ En este sentido, significa un avance importante, dentro de la estrategia de reducción de emisiones y mejora de la eficiencia energética, que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) haya incluido en once contratos autorizados por el Consejo de Ministros de 27 de junio de 2023, objetivos de mitigación y compensación de la huella de carbono en los pliegos de licitación de los contratos de conservación y explotación (COEX) de la Red de Carreteras del Estado, lo que implica que las empresas deberán incluir en sus ofertas el cálculo de la huella de carbono que generarán durante la ejecución del contrato en cada tramo de la carretera.

7.6.5. Cuestiones presupuestarias. Crédito adecuado y suficiente

- **Existencia de crédito**

De acuerdo con el apartado 3 del art. 116 de la LCSP, al expediente de contratación deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, documento equivalente que acredite la existencia de financiación. Será por el importe del PBL y también por este importe se deberá autorizar un gasto máximo.

De conformidad con el art. 39.2.b) de la LCSP, los contratos que fueran formalizados en ausencia de crédito devendrán nulos de pleno derecho, salvo los tramitados por emergencia. El crédito será adecuado y suficiente e irá imputado a la partida presupuestaria correspondiente en función de quién gasta (clasificación orgánica), para qué se gasta (clasificación funcional) y en qué se gasta (clasificación económica). La reserva de crédito deberá desglosar las anualidades que alcanza su ejecución¹¹⁹. Al iniciar el expediente de contratación, el Servicio gestor expedirá un documento RC de ejercicio corriente y, en su caso, un documento RC de ejercicios posteriores¹²⁰. Con todo, las previsiones presupuestarias que figuran en el PCAP no tienen carácter contractual sino estimativo. Por tanto, si se produce retraso en la formalización, suspensión, modificación, prórroga, etc., es necesario aprobar una adecuación o un reajuste de anualidades para adaptar el ritmo de financiación al ritmo de ejecución, todo ello conforme a lo dispuesto en el art. 98 del RGLCAP. Si no se hace, en el último ejercicio de la ejecución del contrato se producirá ausencia sobrevenida de crédito.

- **Anticipado de gasto y primera anualidad 0: diferencia**

Anticipado de gasto

De acuerdo con el art. 117.2 de la LCSP, los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. Es posible que un expediente de contratación sea, a la vez, anticipado de gasto y plurianual. A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de aplicación. Ejemplo: contrato de limpieza que debe iniciarse el 1 de enero y se formaliza el mes de diciembre del año anterior, con la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente¹²¹.

¹¹⁹ En la presupuestación de los contratos es importante tener en cuenta el momento en que se podrán reconocer las obligaciones derivadas del contrato y a favor del contratista, que no siempre es el momento en que se realiza la prestación (devengo económico). De acuerdo con el procedimiento de pago previsto en el art. 198 de la LCSP, la Administración dispone de 30 días para aprobar las certificaciones de obras o la documentación acreditativa de la prestación.

¹²⁰ Para la tramitación de los gastos derivados de contratos centralizados, se estará a lo dispuesto en la Regla 78 ter. de la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

¹²¹ Regla 42 de la Orden Operatoria Contable.

Gasto plurianual con primera anualidad 0

No se encuentra regulado en la LCSP, pero se admite en la normativa presupuestaria. El contrato se debe iniciar en el año n , pero no se pueden reconocer obligaciones hasta el año $n+1$. Ejemplo: contrato de resultado, servicios para la elaboración de un proyecto de obra. Plazo de entrega 3 meses. Pago único a la entrega. Se adjudica en diciembre sin condición suspensiva, pero la primera anualidad del expediente de gasto debe ser 0.

7.6.6. El valor estimado del contrato (VEC)

• Concepto

El VEC es una magnitud económica europea que sirve para determinar los umbrales y el sometimiento o no de los contratos a regulación armonizada. El VEC va más allá del PBL porque cubre situaciones que, en principio no se van a contratar, pero pueden darse una vez formalizado el contrato. Es la cifra que corresponde al máximo de ingresos que podría llegar a percibir el contratista, siempre IVA excluido.

• Elementos que lo componen

En primer lugar, forma parte del VEC el PBL o precio de licitación, IVA excluido, es decir, el volumen del negocio que se licita y que va a ser objeto de adjudicación. Además, se incluirán las eventuales prórrogas del contrato y en el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 204 de la LCSP, se haya previsto en los pliegos la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará el importe máximo que éste pueda alcanzar, si las modificaciones son al alza. Por último, se debe agregar cualquier importe asociado al negocio como son pagos, premios, primas, ventajas financieras, rentas, etc.

De la lectura del art. 101 se plantean dudas sobre la inclusión en el VEC del importe de la revisión de precios —en el caso de estar prevista en los pliegos— y de los casos de variación del número de unidades ejecutadas (art. 242.4, obras; art. 301.2, suministros; art. 309, servicios), que no tienen carácter de modificación ni forman parte del contrato.

Todos ellos tienen un carácter contingente y se podría entender que no deben ser tenidos en cuenta para determinar el VEC. Así lo expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en adelante, JCCAE) en sendos informes de 2008 y 2018. Sin embargo, no se puede desconocer que el TACRC no comparte esta opinión. En la Resolución 1516/2021, se desestima un recurso presentado por una asociación de empresarios de la construcción frente al anuncio y pliego de licitación de un contrato de obras, por considerar que se ha incrementado artificiosamente el VEC del contrato para que resulte de aplicación la categoría 6, en lugar de la 5, en la exigencia de clasificación. Entre los incrementos figura el 10% correspondiente a la certificación final. El Tribunal lo desestima porque considera que “resulta adecuado el cómputo del 10% de liquidación final a efectos de determinar el valor estimado del contrato.” Por esta misma razón, si la clave de la bóveda del valor estimado

es el total de ingresos que puede llegar a percibir el contratista, el denominado 10% de los contratos de suministro (art. 301.2) y de servicios (art. 309), encajan en el valor estimado entendido como importe total pagadero según las estimaciones del órgano de contratación.

- **Método para calcularlo**

En el art. 101 se establecen suficientes reglas para calcular adecuadamente el VEC, que se completan con el mandato del art. 28 donde se precisa la obligación de determinar la necesidad a satisfacer y la forma y extensión en que se va a saciar dicha necesidad. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcularlo, en todo caso, deberá figurar en los PCAP, de acuerdo con lo que dispone el apartado 5 del art. 101 de la LCSP. En el expediente deberá constar un informe sobre el modo ordenado y sistemático de llegar a este resultado que reúna los requisitos de razonabilidad y racionalidad. El mandato general de prohibición de fraccionamiento ilegal del objeto del contrato que se establece en el art. 99.2 de la LCSP se repite en el apartado 4 del art. 101, donde se prohíbe la elección de un método determinado con la finalidad de sustraer el contrato de las normas de adjudicación que correspondan. Si el objeto se divide en lotes, deberá tenerse en cuenta el valor global estimado de todos los lotes.

- **Unidad funcional operativa y unidad funcional orgánica**

La materia prima para analizar si, cuando se calcula el VEC, se está fraccionando artificialmente el objeto del contrato la encontramos en los preceptos de ley citados en el subapartado anterior y en la asimilación del concepto de unidad funcional operativa y unidad funcional orgánica. La primera no viene definida en la LCSP ni en la DCP. Es un concepto construido por la jurisprudencia comunitaria. Desde el punto de vista objetivo, se entiende que constituye una unidad funcional operativa o sustancial, aquellos elementos que son complementarios e inseparables, porque guardan una relación entre sí que hace que cada uno sea imprescindible para la obtención del resultado que se pretende con el contrato. La vinculación debe ser material, no subjetiva ni formal. Si se contrata de forma separada las partes que constituyen una unidad operativa funcional puede significar que se esté prescindiendo total y absolutamente del procedimiento y el contrato devenga nulo de pleno derecho. La factura no se podrá abonar mientras no se restablezca la legalidad (revisión de oficio/reconocimiento extrajudicial de crédito) y se pueden derivar responsabilidades subjetivas (administrativa, contable y penal).

Por otro lado, el apartado 6 del art. 101 de la LCSP introduce una novedad para el caso de que el órgano de contratación esté compuesto por diferentes unidades funcionales, que no son en sí órganos de contratación. La unidad funcional orgánica, a diferencia de la operativa, no se predica del objeto sino del sujeto. Existen en la organización administrativa unidades funcionales que, en algunos casos gozan de cierta autonomía (por ejemplo, los centros públicos de enseñanza, las unidades funcionales en el Sistema de Salud, etc.), compuestas por equipos multidisciplinares y con unas funciones determinadas. En estos casos, como regla

general, para calcular el VEC de sus necesidades, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales. Solo se permite fragmentar el valor estimado y licitar en procedimientos independientes en el supuesto que la unidad funcional orgánica cuente con financiación específica, sea responsable de manera autónoma respecto a la contratación y actúe con competencia en cuanto a la adjudicación del contrato.

En este caso, se permite fraccionar en función de cada unidad. Se entiende que estas unidades deberán disponer de una cierta autonomía de gestión económica constituyéndose en un centro de coste independiente con la necesaria asignación presupuestaria, dentro de los presupuestos generales del órgano de contratación, el cual deberá delegar las competencias para determinados contratos de manera que pueda tomar decisiones de compra. De otro modo no será posible fragmentar el valor estimado del contrato sin incurrir en fraccionamiento ilícito. No se justifica fragmentación del VEC cuando el poder adjudicador se limite a organizar la contratación de manera descentralizada¹²².

• Cálculo del VEC en distintos tipos de contratos

Obras

De acuerdo con el apartado 8 del art. 101, el cálculo del VEC deberá tener en cuenta el importe de las obras, así como el valor de los suministros necesarios para su ejecución que hayan sido puestos a disposición del contratista por el órgano de contratación. En las obras, el importe viene establecido en el proyecto que obligatoriamente deberá contener un presupuesto integrado o no por varios parciales. En términos prácticos, el VEC de las obras se compone del PBL, excluido IVA, más el valor de los suministros que se pongan a disposición del contratista, si procede, al que se sumará el 10% correspondiente a la certificación final (siguiendo el criterio del TACRC) y, en caso de estar previsto un modificado de acuerdo con el art. 204 de la LCSP, también se incluirá su importe.

Concesiones de obras y de servicios

Se tendrá en cuenta al importe neto de la cifra de negocio que generará la empresa, así como los suministros relacionados con la obra o con el servicio, IVA excluido. Si procede, incluirá: tasas y multas que puedan pagar los usuarios, distintas de las recaudadas en nombre del poder adjudicador, subsidios, subvenciones, ventajas financieras, precio de venta de cualquier activo que forme parte de la concesión y valor de todos los suministros y servicios necesarios para ejecutar el contrato. Para obtener el cálculo total del VEC, a esta base, se deberá añadir las eventuales prórrogas del contrato y modificados previstos, si procede.

¹²² Un caso particular lo constituye la Disposición adicional vigesimonovena de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, introducida por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este precepto, titulado Consideración de los proyectos de investigación, desarrollo e innovación como unidades funcionales, establece que, los proyectos de investigación, desarrollo e innovación que hayan sido encomendados a los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación mediante contratos, resoluciones de concesión de subvenciones en concurrencia competitiva o cualquier otro instrumento jurídico, siempre que sean autónomos en su objeto, tendrán cada uno de ellos la consideración de unidades funcionales separadas dentro de dichos agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, a los efectos del cálculo del valor estimado que establece el art. 101.6 de la LCSP.

Arrendamientos

En el apartado 9 del art. 101 distinguen dos tipos de arrendamientos. Por un lado, aquellos cuya duración se fije por referencia un periodo de tiempo. En este supuesto, si la duración determinada no supera los doce meses, el valor estimado tendrá como base la duración del contrato, mientras que si los supera se habrá de incluir obligatoriamente el valor residual. Y, por otro lado, los arrendamientos cuya duración se fije referida a otra circunstancia, por ejemplo, un arrendamiento que ha de durar hasta que se produzca la entrega e instalación de los equipos que la Administración está licitando. En este caso se tomará como base el valor mensual multiplicado por 48. Si el pliego prevé eventuales prórrogas o modificados, su valor se incluirá en el cálculo del VEC.

Es importante destacar la obligación de incluir el valor residual en el valor estimado de los contratos de arrendamiento de duración superior al año, con independencia de su instrumentación jurídica y del nomen iuris que se otorgue al negocio (arrendamiento sin opción de compra o con opción de compra/arrendamiento operativo, arrendamiento financiero)¹²³.

Suministros

- i. De tracto único: PBL sin IVA.
- ii. De tracto sucesivo (apartado 10 del art. 101): valor de los suministros similares ejecutados los 12 meses anteriores, adaptado a valor actual y unidades estimadas. Si no hay datos históricos, valor estimado para 12 meses. En cualquier caso, a esta base se deberá añadir las eventuales prórrogas del contrato y modificados previstos, si procede y, en el supuesto de que la determinación del precio se realice mediante precios unitarios y así se determine en el PCAP, se añadirá el 10% de exceso de unidades a suministrar.

Servicios

- i. Servicios de tracto único: PBL, sin IVA.
- ii. Servicios que tengan carácter de periodicidad (apartado 10 del art. 101): la misma regla que para contratos de suministro.
- iii. Casos particulares: servicios de seguros, la prima pagadera y otras formas de remuneración, sin IVA. Servicios financieros, los honorarios, las comisiones, los intereses y otras formas de remuneración, sin IVA. Proyecto, los honorarios, las comisiones y otras formas de remuneración. Si es concurso de proyecto se incluirán primas, sin IVA. Para obtener el cálculo total del VEC, a esta base, se deberá añadir las eventuales prórrogas del contrato y modificados previstos, si procede. y, en el supuesto de

¹²³ Ello deriva de la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril (última actualización, HAC/820/2021, de 9 de julio) que en su Norma 6ª de reconocimiento y valoración, «Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar», establece que un arrendamiento se considera financiero cuando se transfieren sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad, hecho que se produce cuando no existan dudas razonables de que se va a ejercitar dicha opción de compra. Se entenderá que por las condiciones económicas del contrato de arrendamiento no existen dudas razonables de que se va a ejercitar la opción de compra, cuando el precio de la opción de compra sea menor que el valor razonable del activo en el momento en que la opción de compra sea ejercitable. Se presumirá también que se transfieren los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad del activo, aunque no exista opción de compra, cuando el plazo del contrato de arrendamiento coincide o cubre la mayor parte de la vida económica del activo o, cuando no cumpliendo lo anterior, exista evidencia de que ambos periodos van a coincidir, no siendo significativo su valor residual al finalizar su periodo de utilización.

que la determinación del precio se realice mediante precios unitarios y así se determine en el PCAP, se añadirá el 10% de exceso de unidades realmente ejecutadas.

Acuerdo marco y sistemas dinámicos

De acuerdo con el apartado 13 del art. 101, el VEC se obtiene con la suma del valor máximo de los diferentes contratos basados en un acuerdo marco o contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, que se intuye van a adjudicarse durante su vigencia, incluidas las posibles prórrogas. Es importante destacar la de su importe significa un límite para la contratación basada. Una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco¹²⁴.

Asociación para la innovación

Se deben cuantificar las actividades de investigación y desarrollo que esté previsto que se realicen a lo largo de la duración total de la asociación y además el valor de los suministros, servicios u obras que esté previsto que se ejecuten o adquieran al final de la asociación prevista, utilizando los métodos adecuados a la naturaleza de cada contrato.

7.6.7. El precio del contrato

• Concepto

Se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios. Esta definición no se encuentra en el art. 102 de la LCSP, donde debería ubicarse, sino en el art. 103, que regula la revisión de precios. El precio está construido sobre la base del PBL. De acuerdo con lo que se dispone en el apartado 1 del art. 102 de la LCSP, los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. Como regla general el precio se expresará en euros y se incluirá el IVA, si procede, que se indicará en partida independiente. Siempre debe existir precio, aunque no haya retribución por el poder adjudicador (STS de 26 de junio de 2007). Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos, excepto arrendamiento financiero o arrendamiento con opción de compra, o en el caso de que una ley de carácter básico lo autorice.

• Modalidades en la fijación del precio

Precios provisionales y precios variables. Si bien los contratos del sector público han de tener un precio cierto, precio cierto no significa precio fijo, pues la exigencia de certeza que se colige del art. 102.1 se pone en relación con su carácter determinable sin necesidad de nuevo

¹²⁴ Criterio que ha establecido el TJUE en dos sentencias [STJUE de 19 de diciembre de 2018 (Asunto C-414/17) y STJUE de 17 de junio de 2021 (Asunto C-59/20)].

pacto entre las partes. Así, el principio del precio cierto admite un precio sujeto a variaciones. Los precios provisionales tienen cabida, únicamente, en un procedimiento negociado, un diálogo competitivo, o un procedimiento de asociación para la innovación. Es necesario que la ejecución del contrato deba comenzar antes de que la determinación del precio sea posible. No obstante, se habrá de fijar un precio máximo y aprobar un presupuesto base de licitación. En el contrato se detallará, como mínimo, las reglas contables que el adjudicatario deberá aplicar para determinar el coste de las prestaciones y los controles documentales y sobre el proceso de producción que el adjudicador podrá efectuar sobre los elementos técnicos y contables del coste de producción. No cabrá la revisión de precios.

De acuerdo con el apartado 6 del art. 102, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, los contratos podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del grado de cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento. No estamos ante una mora o ejecución defectuosa del objeto del contrato sino en un sistema de determinación del precio que está integrado, en su totalidad o en parte, por elemento vinculados al cumplimiento de unos determinados objetivos de rendimiento, calidad, tiempos de respuesta, satisfacción de los usuarios, etc. En muchos de estos supuestos el precio del contrato estará integrado por un canon fijo y un canon variable, con indicación del porcentaje que corresponde a cada uno.

Precio a tanto alzado. El tanto alzado o pago por presupuesto es una forma de calcular el precio del contrato de manera que los proveedores reciben una cantidad pactada durante un periodo determinado, independiente del número de prestaciones realizadas o bienes suministrados. El margen es bastante amplio y por ello, esta modalidad de fijación de precio es la más usada. La determinación del precio en los contratos de servicios (art. 309 de la LCSP) podrá fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición.

Precios unitarios. Cuando el pliego prevea el sistema de precios unitarios estos podrán referirse a precio por unidad de ejecución, unidad de tiempo u otros sistemas. Esta fórmula de determinación de precios unitarios puede utilizarse en contratos de resultado, así como en contratos de actividad. Puede emplearse en contratos con obligaciones de hacer o en contratos con obligaciones de dar, como es el contrato de suministro. Una especialidad de los precios unitarios es la cápita o cuota capitativa. No se paga por servicio prestado sino por cuota capitativa, es decir la que se determina en base a los costes reales del objeto del contrato que se ha de llevar a cabo (equipamiento, mantenimiento, suministros energéticos, adecuación de espacios, recursos humanos...) más un porcentaje de gastos generales y beneficio industrial, dividido por el número de población susceptible de ser atendida (por ejemplo: tarjetas sanitarias individuales). El cociente de estas dos cantidades dará como resultado la prima por persona y año: cápita, que es el precio unitario del contrato.

La determinación del precio del contrato por unidades exige que el PCAP disponga de un modelo de oferta adaptado para que las empresas puedan formular sus proposiciones económicas correctamente, que no podrán superar en ningún caso cada uno de los precios unitarios tipo. Resultará adjudicatario el licitador que ofrezca la oferta más ventajosa por unidad constituida. Los pliegos suelen establecer fórmulas de ponderación que permiten una valoración en proporción al volumen estimado de cada unidad. La garantía definitiva

por constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación, de acuerdo con el art. 107.3 de la LCSP, tanto si se produjo alguna baja en los precios unitarios como si no la hubo.

Especialidad del contrato de obras. A pesar de que la obra es un contrato de resultado a precios unitarios, existe la excepción en el art. 241 de la LCSP, «Obras a tanto alzado y obras con precio cerrado», donde se permite partidas a tanto alzado, que no pueden ser objeto de descomposición en el momento de redactar el proyecto. Otra especialidad del contrato de obras es la posibilidad de ajustar los precios antes de su adjudicación, cuando transcurre un largo periodo de tiempo entre la licitación del contrato y el efectivo inicio de la ejecución de las obras por causas imputables al órgano de contratación, existiendo una notable diferencia en los costes a soportar por el contratista, entre ambos momentos.

El órgano de contratación podrá actualizar los precios aplicando un porcentaje lineal de aumento, al objeto de ajustar los expresados precios a los vigentes en el mercado al momento de licitar las obras (art. 130.4 del RGLCAP). Si la alteración se produce con posterioridad a la firma del contrato, debe aplicar el régimen de la revisión de precios. (STS 4716/2004 y 6526/2006).

7.6.8. El pago del precio del contrato

- **Principio general de servicio hecho y obligación de facturación electrónica**

Las obligaciones de la Hacienda Pública Estatal tienen por causa prestaciones o servicios, sólo son exigibles cuando el acreedor ha cumplido o garantizado su correlativa obligación. Por su parte, el contratista deberá presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en los términos establecidos en la normativa vigente sobre facturación electrónica y en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

De acuerdo con el art. 102.8 de la LCSP, se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que ésta u otra ley de carácter básico lo autorice expresamente¹²⁵.

La regla general establece que el pago de las obligaciones por la Administración se realizará por transferencia bancaria. Sólo podrá realizarse mediante cheque nominativo excepcionalmente y para personas físicas. De modo particular se admite que el pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar, como los gastos a justificar. Esta forma excepcional de pago (supuestos de emergencia, contratos menores) consiste en una especie de descentralización de la Tesorería en favor de habilitaciones o cajas pagadoras. Este sistema requiere de habilitados pagadores y los pagos deben ser conciliados, arqueados y contabilizados.

¹²⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2014, de 10 de abril de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 2928-2013, planteada 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, donde se introduce una excepción a la prohibición general de pago aplazado en la contratación del sector público, declara inconstitucional y anula dicho artículo.

- **Modalidades de pago del precio: periodicidad y naturaleza de los abonos**

De acuerdo con el art. 198 de la LCSP, por su naturaleza, los pagos podrán ser: en firme (conociendo el importe exacto de las obligaciones que deben atenderse, sin que quepa regularización), a buena cuenta de la liquidación o a cuenta por acciones preparatorias (como instalaciones y acopio de materiales) con aval. Conforme a su periodicidad, se admite el pago único y los pagos parciales. Con cargo al crédito dispuesto a favor del contratista, solamente se podrán reconocer obligaciones derivadas de prestaciones ejecutadas con posterioridad a la formalización del contrato.

A la vista de lo anterior, el pago podrá ser:

- Un pago único por el total del precio.** Normalmente se tratará de un pago en firme.
- Varios pagos parciales.** Estos podrán ser abonos a buena cuenta de la liquidación, por ejemplo, en el contrato de obras; o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado. También es posible que el PCAP prevea pagos parciales en firme. Estos pagos requieren de una recepción formal de la prestación ejecutada o de los bienes suministrados. Sirva como ejemplo el contrato de suministro de tracto sucesivo de bienes fungibles, como por ejemplo los medicamentos, o también se podría dar en un contrato de servicios que contiene distintas fases independientes cuya entrega permite un pago parcial en firme.
- Pagos a cuenta por operaciones preparatorias.** En este caso se rompe el principio de servicio hecho y por tanto siempre se exigirá la consignación de garantía.
- Pagos por ejecución de los componentes de la prestación,** de acuerdo con el art. 308 de la LCSP.

- **Intereses de demora. Suspensión/resolución del contrato por demora del pago**

Dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad de la prestación o entrega. Por su parte, el contratista deberá presentar en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

A partir de la fecha de aprobación de las certificaciones de obra (ordinarias o final) o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha¹²⁶.

¹²⁶ Es importante destacar la STJUE de 20 de octubre de 2022, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de Valladolid, donde se concluye que el artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo esté compuesto por un período inicial de treinta días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entrega-

Si el PCAP no prevé la obligación de aprobar certificaciones periódicas, será el reconocimiento de obligación y propuesta de pago (que siempre debe producirse) se debe realizar dentro de dicho plazo de treinta días. Respecto al pago de obligaciones derivado de los contratos privados que celebren los PANAP, el plazo es igualmente de treinta días, vista la redacción del art. 319, donde se regula que los efectos y extinción de estos contratos se regirán por normas de derecho privado, si bien le será aplicable determinados preceptos de la Ley entre los que figura las condiciones de pago establecidas en el apartado 4 del art. 198.

Si se demorase en el pago del precio, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora¹²⁷ y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la LMCM. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura.

Si la demora en el pago fuese superior a cuatro meses, el contratista podrá proceder a la suspensión del cumplimiento del contrato, debiendo comunicar a la Administración, con un mes de antelación, tal circunstancia. Si la demora de la Administración fuese superior a seis meses, el contratista tendrá derecho, asimismo, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen. Si acepta el pago está renunciando a la acción de suspender o resolver.

7.6.9. Errores comunes

- X Una de las malas prácticas que se deben superar consiste en basarse en el crédito disponible para fijar el PBL: «Tengo tanto, ¿qué me puedes hacer?». Tampoco es recomendable calcularlo «a ojo de buen cubero», basado en una apreciación subjetiva y poco precisa o en base a experiencias anteriores: «el precio del último contrato adjudicado», sin que medie una actualización.**
- X En el contrato de obras es habitual que la revisión de adecuación de los precios al mercado se lleva a cabo durante la supervisión del proyecto y que la obra se licite varios meses después, sin verificar de nuevo la adecuación de los precios, con las consecuencias negativas que ello comporta: contrato desierto, bajas temerarias, etc.**
- X No es conveniente en los contratos de actividad que el PCAP establezca una fecha de finalización inamovible (por ejemplo, Servicios de tratamiento fitosanitario para la lucha contra la plaga de la Xylella fas-**

dos o de los servicios prestados y por un período adicional de treinta días para el pago del precio acordado. En este contexto, parece que el artículo 198 de la LCSP debería ser objeto de revisión urgente por parte del legislador.

¹²⁷ De acuerdo con lo establecido, la Resolución de 28 de junio de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el segundo semestre natural del año 2023, establece que durante este período el tipo legal de interés de demora a aplicar es el 12%.

tidiosa, desde su formalización hasta el 31 de agosto del año 2023) sin que el pliego indique cómo se va a proceder en caso de retraso de la formalización (reducción del tiempo de ejecución, de las prestaciones y el valor de la oferta). También de la garantía consignada, en su caso, el reajuste de anualidades afecta a la distribución y al total del precio.

- x División del objeto del contrato en lotes sin la previsión en los pliegos del modo en que se va a actuar en el caso de que uno o varios lotes queden desiertos o paralizado por un recurso.
- x Agotar el plazo de treinta días que dispone el órgano de contratación para aprobar las certificaciones de obra o el documento acreditativo de la prestación, demorando el pago de las facturas, lo cual causa perjuicio, especialmente a las PYMES.
- x Supuestos como un contrato de concesión de servicios alimentación hospitales. Incluye la explotación de la cafetería y máquinas de vending. La Administración abonará al concesionario el valor de los menús servidos. En base a la estimación prevista se ha calculado el PBL en 3.567.822.64€, cifra que constituye el presupuesto de gasto. Para el cálculo del VEC se toma como base esta cifra, IVA excluido y se le añade un 9% correspondiente a las modificaciones. Erróneamente, no se incluye en el VEC el valor de los ingresos que el concesionario puede percibir por la explotación de la cafetería y las máquinas de vending, que forman parte del importe neto de la cifra de negocios.

7.6.10. Buenas prácticas o ejemplos

- ✓ Establecer en el PCAP una condición especial de ejecución consistente en que al inicio de la ejecución del contrato el contratista informará al órgano de contratación de las condiciones de pago a cada subcontratista, en el supuesto de que se permita la subcontratación, o proveedor. Así mismo, tendrá que aportar, a solicitud del órgano de contratación, justificante de cumplimiento de los pagos a subcontratistas y proveedores dentro de los plazos de pago legalmente establecidos una vez acabada la prestación.
- ✓ Contrato de suministro de tracto sucesivo. Gran cantidad de unidades, por ejemplo, material de oficina. En el PCAP se establece lo siguiente: El pago se realizará contra factura presentada, previa recepción formal. A los efectos de dar cumplimiento al artículo 301.1, esta recepción formal se entenderá realizada con la aprobación del albarán de entrega de cada uno de los pedidos una vez realizadas las comprobaciones oportunas, por el personal responsable de cada centro.

- ✓ Cuando se inicia el expediente, la correcta presupuestación de un contrato de actividad exige que se tenga en cuenta el momento en que van a poder reconocerse las obligaciones que de él se derivan. Por ejemplo: servicio de limpieza respetuoso con el medio ambiente, de las dependencias, edificios e instalaciones de la Administración. Presupuesto: 168.000€ (IVA incluido), duración (sin incluir prórroga): 24 meses, inicio previsto: 01/11/2023.

Ejercicio	Previsión de ejecución	Previsión de pago	Importe presupuestado
2023	2 meses	1 mes	7.000€
2024	12 meses	12 mes (1+11)	84.000€
2025	10 meses	11 meses (1+10)	77.000
TOTAL			168.000€

Figura 9

7.7. Colaboradores, cargos y responsabilidades

Coordinación:

Ximena Lazo Vitoria

Universidad de Alcalá. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Coordinadora Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

Revisión general (por orden alfabético):

Begoña Fernández Ruiz

Vocal Asesora de la Dirección General de Contratación y Servicios, Ayuntamiento de Madrid.

Juan Martínez Martínez

Técnico de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Juan Francisco Mestre Delgado

Universidad de Alcalá. Catedrático de Derecho Administrativo.

Colaboradores (por orden alfabético):

Amada de Juan Quirós

Vocal de la OIREscon. Directora de la División de Supervisión de la Contratación Pública.

Antonio Ferreira Sánchez

Universidad de Alcalá. Profesor Asociado. Miembro del Grupo de Investigación Compra Pública Verde. Arquitecto Técnico en el Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa.

Begoña Fernández Ruiz

Vocal Asesora de la Dirección General de Contratación y Servicios, Ayuntamiento de Madrid

Carmen de Guerrero Manso

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

Cristhians Alexanders Aznaran Carmelino

Universidad de Alcalá. Ambientólogo. Personal Investigador. Miembro Grupo Investigación Compra Pública Verde.

Erica María Ferreira Teles

Universidad de Alcalá. Personal Investigador. Miembro Grupo Investigación Compra Pública Verde.

Elena Hernández Salguero

Consejera del Tribunal de Cuentas. Ex Presidenta del Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Francisco Blanco López

Especialista en Compra Pública Sostenible.

Henar Ruiz de Castañeda

Asesora jurídica de ISDEFE – Subdirección General de Contratación. Ministerio de Defensa.

Itziar Sobrino García

Doctora en Derecho. Investigadora asociada, Universidade da Coruña.

Jesús M^a García Blanco

Vocal del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

José María Gimeno Feliú

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Co-Director Observatorio de Contratación Pública.

José Pernas García

Profesor Titular de Derecho administrativo. Universidade da Coruña.

Juan Martínez Martínez

Técnico de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Juan Francisco Mestre Delgado

Universidad de Alcalá. Catedrático de Derecho Administrativo.

Julio González García

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense. Secretario General del Grupo Correos. Secretario del Consejo de Administración de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, SME.

María Armada Seguí

Universidad de Alcalá. Personal Investigador.

Miguel Ángel Bernal Blay

Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza.

Mónica Giménez Baldazo

Universidad de Alcalá. Profesora Contratada Doctora Administración y Dirección de Empresas, Miembro Grupo Investigación Compra Pública Verde UAH.

Rafael Fernández Acevedo

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Vigo.

Sara González Iglesias

Abogada YKSIOS Digital Growth.

Teresa Moreo Marroig

Presidenta del Tribunal de Recursos Contractuales del Parlamento de las Illes Balears.

Ximena Lazo Vitoria

Universidad de Alcalá. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Coordinadora Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.



ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
BCCA	Base de Costes de la Construcción de Andalucía
BEDEC	Banco estructurado de datos de elementos constructivos
BIM	Building Information Modeling
BREEAM	Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology
COM	Comunicación de la Comisión
CO2	Dióxido de Carbono
CPE	Compra Pública Ecológica
CYPE	Software para Arquitectura, Ingeniería y Construcción
DA	Disposición Adicional
DCP	Directiva de Contratación Pública
DG	Dirección General
DGNB	German Sustainable Building Council
Directiva 2014/23/UE	Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión
Directiva 2014/24/UE	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
Directiva 2014/25/UE	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
EEMM	Estados Miembros
EMAS	Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales
ESG	Environmental, Social and Governance
EXCMA	Excelentísima
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IA	Inteligencia Artificial

ISO	International Organization for Standardization
ITeC	Fundación Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña
JCCAE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCCTE	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LEAF	Linking Environment And Farming
NLP	Procesamiento del Lenguaje Natural
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PAEC	Plan de Acción para una Economía Circular
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCEAGE	Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PRTR	Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PVE	Pacto Verde Europeo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RC	Retención de crédito de tramitación anticipada
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TCu	Tribunal de Cuentas
TED	Tenders Electronic Daily
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VEC	Valor Estimado del Contrato



**Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia**



**Financiado por
la Unión Europea**
NextGenerationEU