



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

PONENCIA DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN PARA EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN DE ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES Y ENERGÉTICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

ANTECEDENTES.

Por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 21 de julio de 2008 se aprobó el “Plan de Medidas Demostrativas e Incentivadoras para el Desarrollo Sostenible y la Lucha contra el Cambio Climático 2008”. Entre las acciones contempladas en el Plan, relativas a la Administración y Buen Gobierno, aparece la aprobación de una ponencia medioambiental para la contratación pública de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos: *“El peso de la contratación pública en el PIB es de tal magnitud que el establecimiento de criterios ambientales en la contratación de obras, servicios o suministros puede tener un efecto inductor muy importante en el comportamiento ambiental de las empresas y de sus productos o servicios. Por ello y como primer paso, se elaborará una ponencia específica que contribuya a impulsar la aplicación de las consideraciones ambientales en la contratación de la Junta de Castilla y León.”*

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León, a iniciativa de la Consejería de Hacienda, acordó constituir una Ponencia para abordar el estudio de la integración de aspectos medioambientales y energéticos en la contratación pública.

COMPOSICIÓN.

La Ponencia ha sido constituida por los siguientes miembros de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León:

- D^a. Ana María Company Vázquez, vocal representante de la Dirección de los Servicios Jurídicos en la Junta C.C.A. de Castilla y León.
- D. Ignacio Pascual Aramburu, vocal representante de la Intervención General de la Administración de la Comunidad en la Junta C.C.A. de Castilla y León.
- D. Luís Vaquero Gómez, vocal representante de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda en la Junta C.C.A. de Castilla y León.
- D. Luís Valerio Benito, vocal representante de las organizaciones empresariales más representativas del sector de la construcción en la Junta C.C.A. de Castilla y León.
- D. Alfonso Arroyo González, Secretario de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Por razón de la materia, han participado en la Ponencia los siguientes representantes de las áreas de Economía y Empleo y de Medio Ambiente, designados a propuesta de los respectivos Departamentos:

- D. Luís Díez Álvarez (Jefe Departamento de Ahorro y Eficiencia Energética del Ente Regional de la Energía de Castilla y León).

- D. Jesús Ángel Díez Vázquez (Director de Programa de la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León).

METODOLOGIA DE TRABAJO.

En cumplimiento del acuerdo adoptado por la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León, se toma como punto de partida el trabajo de la ponencia constituida en el año 2005 para el estudio de la integración en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de aspectos medioambientales en la contratación pública.

Dado el tiempo transcurrido, se ha adecuado la citada ponencia al derecho positivo vigente en los contextos comunitario, nacional y autonómico. En la misma línea, por su intrínseca relación y actualidad se han analizado disposiciones normativas en fase de elaboración o aprobación, "lege ferenda", como el borrador de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla y León 2009-2012 y la Proposición de Ley Estatal de Ahorro y Uso Eficiente de la Energía.

1. INTRODUCCIÓN.

La Comunidad de Castilla y León ha ultimado la elaboración de una nueva Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible y al mismo tiempo de una Estrategia Regional frente al Cambio Climático. A tales efectos se creó, mediante Decreto 85/2007, de 23 de agosto de la Junta de Castilla y León, la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural, y a su vez la Comisión para las Estrategias de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, como órgano colegiado de carácter interdepartamental adscrito a la Consejería de Medio Ambiente.

Dicha Comisión inició el proceso de elaboración de las Estrategias objeto de su cometido a finales de 2007, y ha continuado dicha labor a lo largo de 2008 y principios de 2009. Su objetivo fundamental es proponer criterios y acciones para integrar las consideraciones ambientales, sociales y económicas en el modelo de desarrollo territorial regional.

En las fases previas de este proceso (diagnóstico, identificación de prioridades, foros de expertos) se ha puesto de manifiesto la importancia del papel de la Administración como punto de referencia para la sociedad en su conjunto, sobre las iniciativas en pro de un desarrollo más sostenible y en la lucha contra el cambio climático. En los capítulos dedicados tanto al papel de las Administraciones Públicas como a la producción y consumo sostenibles, destaca la importancia dada a la contratación pública como instrumento fundamental para el avance de la cultura de la sostenibilidad en la sociedad en su conjunto.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

De hecho, la próxima **Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla y León 2009-2012** dedica un programa específico al ámbito de “Contratación Pública y Sostenibilidad”. El principal objetivo de las medidas y actuaciones que forman dicho programa es el de optimizar el papel impulsor de las Administraciones Públicas, en relación con el comportamiento medioambiental y social de las empresas a través de la contratación pública; entre las medidas de carácter general y específico que contempla destacan:

1. Elaborar un plan de contratación pública sostenible para la Administración Autonómica.
2. Elaborar un manual de contratación pública sostenible para la Administración Local y promover su implantación en colaboración con la Federación Regional de Municipios y Provincias.
3. Generalizar la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procedimientos de concesión de servicios públicos, así como promover la revisión de las concesiones de servicios y contratos que tengan un período de vigencia largo para, mediante acuerdos voluntarios con los adjudicatarios o concesionarios, incorporar criterios de sostenibilidad en la gestión de los mismos.
4. Diseñar fórmulas-tipo, para que los distintos órganos de contratación de la Administración Autonómica apliquen en sus procedimientos de licitación, la valoración de las medidas de gestión ambiental en el momento de la acreditación de la solvencia técnica de las empresas y el establecimiento de condiciones de ejecución especiales del contrato.
5. Establecer progresivamente como requisito para los suministradores y fabricantes de productos/servicios homologados o que opten a la homologación e inclusión en los catálogos de adquisición centralizada, estar certificados conforme a un sistema de gestión medioambiental (ISO 14000, EMAS, etc.).
6. Establecer como requisito para los suministradores y fabricantes de productos homologados la utilización de maderas con certificados de procedencia de gestión forestal sostenible.
7. Incorporar por defecto criterios de arquitectura bioclimática y sostenibilidad de la construcción en la contratación de redacción de los proyectos de nuevos edificios para la Junta de Castilla y León, con una continua actualización de dichos criterios.
8. Establecer criterios de eficiencia energética a los productos para su inclusión en el catálogo de adquisición centralizada correspondiente.
9. Establecer las condiciones de contratación necesarias para favorecer la adquisición por la Administración Regional de vehículos híbridos, a gas, biocarburantes o hidrógeno.

La futura aprobación de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla y León viene precedida por la puesta en marcha, por parte de la Administración Autonómica, de una serie de acciones demostrativas e incentivadoras, recogidas en el “Plan de Medidas Demostrativas e Incentivadoras para el Desarrollo Sostenible y la Lucha contra el Cambio Climático 2008”, entre las que destaca la elaboración de la presente ponencia medioambiental para la contratación pública de la Junta de Castilla y León.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Esta ponencia trata de orientar a los actores implicados en la contratación a la hora de integrar los aspectos medioambientales, de sostenibilidad y energéticos en la contratación pública, como análisis general de las posibilidades de inclusión de los citados aspectos en el ciclo de la relación jurídica contractual.

La transversalidad de la protección del medio ambiente se plasma en la Ley de Contratos del Sector Público hasta el punto de consagrar en su artículo 154 a) la adjudicación a través del procedimiento negociado cuando en los procedimientos abiertos, restringidos o negociados seguidos previamente las proposiciones u ofertas económicas sean irregulares o inaceptables por el incumplimiento de las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente.

2. ÁMBITO NORMATIVO

En el ámbito de la **Unión Europea**, ya en el año 2001 la Comisión Europea adoptó la **Comunicación interpretativa (COM/2001 274 final, Bruselas, 4.7.2001)**, denominada “sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública”, que tiene como base principal la primera Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, en la que se especifica que los Estados Miembros deben analizar cómo aprovechar la contratación pública para impulsar productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente siempre que con ello no se restrinjan los principios de concurrencia e igualdad.

La **Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 16 de diciembre de 2002, **relativa a la eficiencia energética de los edificios**, obliga a los estados miembros a establecer requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios de nueva construcción, lo que repercute en la definición del objeto y las especificaciones técnicas de los contratos para la construcción o renovación de edificios.

Posteriormente el **Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea**, en sus pronunciamientos de 17 de septiembre de 2002 y de 4 de diciembre de 2003 (sentencia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, Concordia Bus Finland y sentencia de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, ENV y Wienstrom), admite expresamente los criterios ambientales como criterios para adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa con ciertas condiciones:

- Que estén relacionados con el objeto del contrato.
- Que no atribuyan a la entidad adjudicataria una libertad incondicional de elección.
- Que se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.
- Que respeten los principios del Derecho comunitario, y, en especial, el principio de no discriminación.

Las nuevas Directivas Comunitarias consolidan y complementan el marco jurídico en la materia:

Las **Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004**, sobre la Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos en los Sectores del Agua, de la Energía, de los Transportes y de los Servicios Postales y sobre Coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras de suministro y de servicios, justifican la introducción de aspectos ambientales en la contratación pública precisando la manera en que las



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

entidades adjudicadoras pueden contribuir a la protección del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible:

- al regular las especificaciones técnicas de los contratos precisan que cuando las entidades adjudicadoras prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales pueden utilizar las especificaciones detalladas o, si fuera necesario, partes de éstas, tal como se definen en las etiquetas ecológicas europeas o nacionales, o en cualquier otra etiqueta ecológica.

- al disponer que el poder adjudicador puede señalar, o ser obligado por un Estado miembro a señalar, en el pliego de condiciones, el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente.

- al establecer en relación con la capacidad técnica y profesional de los operadores económicos, que la misma se acredite, para los contratos públicos de obras y de servicios, indicando, únicamente en los casos adecuados, las medidas de gestión medioambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato; y señalando que cuando los poderes adjudicadores precisen la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinadas normas de gestión medioambiental, se remitirán al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación.

- al posibilitar la adjudicación con base en criterios ambientales cuando la adjudicación de los contratos no se base en la consideración del precio como único criterio.

A lo largo de 2005 e inicios de 2006 se desarrolla el **informe “Green Public Procurement in Europe 2005 Status Overview”, de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea**, realizado en los entonces 25 Estados Miembros para evaluar el estudio de la integración de aspectos medioambientales en la contratación pública de cada país y que define la contratación ecológica como “el enfoque mediante el cual los poderes públicos integran criterios medioambientales en todas las etapas de sus procesos de contratación, para así promover la difusión de tecnologías medioambientales y el desarrollo de productos respetuosos con el medio ambiente, al buscar y seleccionar activamente aquellas alternativas y soluciones que tengan el menor impacto posible a lo largo de todo el ciclo completo de vida”.

Es igualmente importante considerar la **Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2006**, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, que en su artículo 5º, insta a los Estados Miembros a que adopten medidas de eficiencia energética en el sector público, facilitando este proceso mediante la publicación de directrices sobre la eficiencia energética y el ahorro de energía como posible criterio de evaluación en las licitaciones de contratos públicos.

De acuerdo con lo dispuesto en el Sexto Programa Ambiental y en la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible de 2006, se publica el 28 de marzo de 2007 **el Libro Verde de la Comisión sobre la utilización de Instrumentos de Mercado en la Política de Medio Ambiente y otras Políticas relacionadas**; el texto repasa los instrumentos de mercado que considera más adecuados y que inciden positivamente en el fomento de los procesos de contratación pública “verde”, pues incitan aún más a las



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

empresas a desarrollar procesos de producción ambientalmente adecuados para participar en los procedimientos de contratación con criterios ambientales y de sostenibilidad.

Más recientemente, en julio de 2008 se hizo pública la **Comunicación de la Comisión COM (2008) 400 final**, que lleva por título “Contratación Pública para un mejor medio ambiente” y que en similares términos señala que la contratación verde, desde la perspectiva comunitaria, supone no sólo el establecimiento del marco legal adecuado para favorecer la incorporación de criterios de sostenibilidad en los pliegos de contratación, a fin de favorecer el comportamiento sostenible de los licitadores sino también favorecer la adquisición por parte de las Administraciones Públicas de productos más respetuosos con el medio ambiente, todo ello sin poner en peligro la libre competencia y las reglas de la competencia.

En el **ámbito estatal**, si bien la legislación general sobre contratación administrativa hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público no incluye criterios medioambientales en la misma, es la legislación sectorial la que recoge dichas previsiones.

En primer lugar, la **Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases** que, en su disposición adicional tercera, obliga a las Administraciones Públicas a promover el uso de materiales reutilizables y reciclables en la contratación de obras públicas y suministros; conforme a la habilitación contenida en la disposición final segunda de la propia ley sus objetivos de reciclado y valorización han sido revisados mediante Real Decreto 252/2006, de 3 de marzo.

Seguidamente, la **Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos** que, en su artículo 26.2, establece que “las Administraciones Públicas promoverán el uso de materiales reutilizables, reciclables y valorizables, así como de productos fabricados con materiales reciclados que cumplan las especificaciones técnicas requeridas, en el marco de la contratación pública de obras y suministros”.

Del mismo modo, la disposición adicional 9ª de la **Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido**, considera que las Administraciones Públicas promoverán el uso de maquinaria, equipos y pavimentos de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y suministros.

No obstante lo anterior, son las **Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público** y **31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y los Servicios Postales, comúnmente conocida como Ley de Sectores Especiales**, las que normativamente incorporan a nuestro ordenamiento jurídico nacional en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE a la vez que introducen criterios ambientales, que con anterioridad no había recogido la legislación general sobre contratación administrativa. Las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios de valoración de las ofertas.

Si bien las políticas estatales de defensa del medio ambiente, como el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en los edificios de la Administración General del Estado, el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 y la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012 en consonancia con lo señalado fomentan en sus respectivos ámbitos la contratación ecológica es la **Orden PRE/116/2008, de 21 de enero**, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el **Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus**



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, quién establece como objetivo la conexión entre la contratación pública y la implantación de prácticas respetuosas con el medioambiente, de forma que se alcance antes del 31 de diciembre de 2010 la meta establecida por la Comunidad Europea en la Estrategia revisada para un Desarrollo Sostenible, disponiendo objetivos concretos por grupos de productos (construcción, transporte, papel, mobiliario, limpieza, etc).

En la **Comunidad de Castilla y León**, mediante el Decreto 74/2002, de 30 de mayo, se aprobó la **Estrategia Regional de Residuos**, concretando los planes de acción y medidas a desarrollar en el periodo 2001/2010. En esta Estrategia, y en el ámbito concerniente a la contratación pública, se hace referencia a las siguientes medidas:

- valoración en las contrataciones de la Administración del uso de productos reciclados, de residuos como materias primas y en general de cualquier práctica ambiental correcta en materia de gestión de residuos, entre ellas el ecoetiquetado.
- valoración positiva en los concursos de obras públicas de las iniciativas de reutilización o reciclaje de residuos de construcción y demolición.

El Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el **Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010**, establece, dentro del Programa de Reutilización y Reciclado, que en el ámbito de este plan, se promoverán acciones tendentes a que en obras, suministros y servicios a las diferentes Administraciones Públicas, se valore positivamente o se incluya como obligatorio el uso de materiales reciclados, como por ejemplo, la inclusión en los pliegos de contratación y presupuestos de las obras de elementos que primen la reutilización de materiales.

El Decreto 48/2006, de 13 de julio por el que se aprueba el **Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010**, establece como actuación, dentro del Programa de Fomento de la Gestión, la coordinación con los distintos estamentos de la Administración Autonómica, para la implantación de procedimientos de contratación o adquisición de bienes o servicios que valoren positivamente la correcta gestión de los residuos.

Más recientemente se ha aprobado el Decreto 54/2008, de 17 de julio, por el que se aprueba el **Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León 2008-2010**, que establece las posibilidades de reciclado y reutilización de estos materiales así como unos objetivos específicos para los mismos:

- Promover, que en todos los proyectos de obra de grandes infraestructuras de la Junta de Castilla y León y en aquellos cofinanciados, se contemple el tratamiento, y en su caso, el reciclaje de los residuos que se generen. Los pliegos podrán valorar, siempre que así se haga constar en los mismos, las mejoras en la gestión y/o el tratamiento de los residuos generados.
- Potenciar el uso de materiales reciclados en grandes obras de infraestructuras, incorporando a los pliegos de contratación y proyectos de construcción, medidas que primen la utilización de este tipo de material.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Por último, la recién aprobada Ley 5/2009, de 4 de Junio, del Ruido de Castilla y León, establece en su disposición adicional séptima, que las entidades del sector público en los contratos que celebre promoverán el uso de maquinaria, equipos, vehículos, pavimentos e instalaciones de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y suministros.

Con base en la normativa vigente anteriormente señalada, la Ponencia ha realizado un análisis general de las posibilidades de introducción de consideraciones medioambientales y energéticas en el ciclo de vida de una relación jurídica contractual.

3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.

La primera ocasión de integrar aspectos medioambientales en un contrato público se presenta en la elección del **OBJETO DEL CONTRATO**, o en la definición alternativa del mismo mediante el uso de variantes que se consideren más respetuosas con el medio ambiente.

El “objeto” del contrato se refiere al producto, servicio u obra que se desea contratar; este proceso de determinación generalmente desembocará en una descripción básica del producto, servicio u obra.

En el momento de definir el objeto del contrato, las autoridades adjudicadoras ostentan gran libertad para escoger lo que desean contratar. Ello otorga, en primera instancia, un amplio margen a la inclusión de consideraciones medioambientales y energéticas en la definición del objeto, con la condición de que no impidan el acceso a la licitación en condiciones de igualdad por los potenciales interesados y sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados al principio de libre competencia.

Definido el objeto del contrato, habrá que traducirlo en **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**, que puedan aplicarse directamente en un procedimiento de licitación pública con las siguientes limitaciones generales, salvo que, conforme a lo que determina el artículo 101.8 de la Ley 30/2007, lo justifique el objeto del contrato, para evitar favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos:

- No podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto.
- No se permite hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados.

No obstante, dicho precepto dispone que esa mención o referencia puede autorizarse, con carácter de excepción, en el supuesto en que no fuera posible realizar una descripción lo suficientemente precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación de sus apartados tercero y cuarto, teniendo que ir acompañada de la mención “o equivalente”.

La Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, en el apartado 3 de su artículo 101 contempla las siguientes formas de definir las especificaciones técnicas:

- Haciendo referencia a especificaciones técnicas contenidas en normas nacionales que incorporen normas europeas, a documentos de idoneidad técnica europeos, a especificaciones técnicas



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

comunes, a normas internacionales, a otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en su defecto, a normas nacionales, a documentos de idoneidad técnica nacionales o a especificaciones técnicas nacionales en materia de proyecto, cálculo y realización de obras y de puesta en funcionamiento de productos, acompañando cada referencia de la mención «o equivalente».

- En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incorporando a éstas últimas, cuando el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, la contemplación de características medioambientales. Este tipo de definición parece preferible a consideraciones medioambientales y energéticas, porque en este caso, la autoridad contratante no necesita estipular de modo meticuloso todas las características que debe de poseer el producto, servicio u obra, sino sólo los efectos que se desean.

Especial importancia tienen en este punto las **etiquetas ecológicas**, que distinguen a los productos que son más respetuosos con el medio ambiente de otros similares del mismo grupo de productos y consideradas especificaciones técnicas por las Directivas Comunitarias de contratación pública y por la Ley 30/2007.

Así la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público dispone en el artículo 101.6, en similares términos a los establecidos en el artículo 23.6 de la Directiva 2004/18/CE, que cuando se prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales podrán utilizarse prescripciones detalladas o, en su caso, partes de éstas, tal como se definen en las etiquetas ecológicas europeas, nacionales o plurinacionales, o en cualquier otra etiqueta ecológica, siempre que:

- Sean apropiadas para definir las características de los suministros o de las prestaciones que sean objeto del contrato.
- Sus exigencias se basen en información científica.
- En el procedimiento para su adopción hayan podido participar todas las partes implicadas, tales como organismos gubernamentales, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones medioambientales.
- Y que sean accesibles a todas las partes interesadas.

Los órganos de contratación pueden indicar que los productos o servicios provistos de la etiqueta ecológica se considerarán acordes con las especificaciones técnicas definidas en el pliego, y deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado, como un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos elaborado por un organismo técnico oficialmente reconocido.

La información contenida en las ecoetiquetas puede utilizarse en los procedimientos de contratación pública de diferentes formas:

- Como ayuda para establecer especificaciones técnicas que definan las características de los suministros o servicios que desea comprar.
- Como medio de prueba de cumplimiento de las especificaciones técnicas.

No obstante hay que tener en cuenta que no se puede exigir a los licitadores que estén registrados en un sistema determinado de etiquetado ecológico.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Deben tomarse como referencia sistemas de etiquetado normalizados y contrastados suficientemente, entre los que destaca por su ámbito y regulación la etiqueta ecológica comunitaria, si bien en diferentes Estados Miembro y regiones de la U.E. existen sistemas de etiquetado que continúan vigentes y que también deben ser admitidos y tomados como referencia, tales como el ángel azul (Der Blaue Engel) en Alemania, la etiqueta “garantía de qualitat ambiental” en Cataluña, la ecoetiqueta nórdica (Nordic Ecolabel ó Miljomarkt) ...

La ecoetiqueta comunitaria fue regulada mediante REGLAMENTO (CE) N° 1980/2000 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de julio de 2000 relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica y ha desarrollado las especificaciones técnicas requeridas a diferentes tipos de productos para su concesión. Hasta la fecha y conforme a la misma se han desarrollado estándares ecológicos para 22 categorías de productos.

Con respeto a los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, y evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva, las etiquetas ecológicas pueden utilizarse igualmente como criterio o referencia para la evaluación comparativa de las ofertas en la fase de adjudicación.

En los **Contratos de Obras**, se presta atención a la denominada “construcción sostenible” y las administraciones públicas, en su papel de autoridades adjudicadoras, colaboran con compañías constructoras y técnicos en el desarrollo de métodos de construcción acordes con el medio ambiente.

En aquellos proyectos públicos y privados en los que resulte obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental, ésta puede repercutir en la definición del objeto del contrato, en las especificaciones técnicas o en las cláusulas de rendimiento, al establecer condiciones de obligado cumplimiento como parte intrínseca del proyecto de ejecución. Por otra parte, el análisis de impacto ambiental suministra al adjudicador información que permite tomar una decisión con pleno conocimiento del impacto ambiental de la obra.

Como transposición de la Directiva 2002/91/CE relativa a la eficiencia energética de los edificios, en España se aprueban el Código Técnico de la Edificación, el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, que establecen requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios de nueva construcción condicionando el objeto y las especificaciones técnicas exigibles.

En cuanto a los **Contratos de Suministros y de Servicios**, los beneficios medioambientales de estos contratos se obtienen con el resultado final: el producto o servicio final, siendo una consideración importante, la mejora del uso general de la energía, ya que una mayor eficiencia energética será beneficioso para el medio ambiente y ahorrará dinero al mismo tiempo.

4. CAPACIDAD Y SOLVENCIA.

Para contratar con cualquier entidad del sector público es preciso tener personalidad, plena capacidad de obrar, acreditar la solvencia económica y técnica o profesional, o la correspondiente clasificación, en los casos en que así lo exija la Ley de Contratos del Sector Público y no estar incurso en prohibición de contratar.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

La Ley de Contratos del Sector Público contempla aspectos medioambientales en relación con la capacidad y la solvencia técnica de los empresarios, que igualmente fomentan la sostenibilidad y el respeto medioambiental.

Así la Ley 30/2007 al regular la capacidad incorpora los aspectos medioambientales en el artículo 49, al establecer como **prohibiciones de contratar**, entre otras causas, haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos relativos a la protección del medio ambiente, así como haber sido sancionado con carácter firme por infracción muy grave en materia medioambiental.

El artículo 49.1.a) configura como causa constitutiva de prohibición de contratar el *“haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos (...) relativos a la protección del medio ambiente, (...)”*; alcanzando la prohibición a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en la situación mencionada por actuaciones realizadas en nombre o a beneficio de dichas personas jurídicas, o en las que concurren las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura de delito para ser sujeto activo del mismo.

El artículo 49.1.c) configura como causa constitutiva de prohibición de contratar el *“haber sido sancionadas con carácter firme por infracción muy grave en materia (...) medioambiental, de acuerdo con lo establecido en Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental; en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; en la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; 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.”*

Circunstancias constitutivas de prohibición de contratar pero no de resolución contractual; en consecuencia, en contratos adjudicados y en vigor la sentencia o sanción condenatoria firme por delitos o infracciones relativos a la protección del medio ambiente no puede operar como causa de resolución sino como circunstancia determinante de la prohibición de contratar para futuras adjudicaciones; teniendo plena eficacia si la firmeza de la sentencia/sanción deviene con anterioridad o entre el momento de presentación de proposiciones y la adjudicación.

No obstante lo anterior, siempre que así se haya establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, operará como causa de resolución específica la resolución judicial o administrativa sancionadora, en cualquier fase procedimental, en donde se haya apreciado dolo, culpa o negligencia inexcusable y tenga conexiones directas o coadyuvantes de manera efectiva contra el medio ambiente y la ordenación territorial en relación con la ejecución del objeto contractual; dicha causa debería ser configurada y modulada por el órgano de contratación en función de las especialidades del expediente contractual.

Sendas prohibiciones de contratar no son de apreciación automática por los órganos de contratación, requiriendo declaración expresa al respecto con efectos generales, salvo que la sentencia se pronuncie sobre el alcance y duración de la prohibición, e inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas.

En cuanto a la acreditación de la **solvencia técnica o profesional**, el aspecto más relevante es la posibilidad de exigir a los licitadores que actúen en el marco de un sistema de gestión medioambiental. La primera consideración que debemos realizar es que esta exigencia en ningún caso puede considerarse



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

un criterio objetivo de adjudicación, aunque si podrá ser considerada en la fase de selección de contratistas. Al respecto y en este sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal, en su informe 73/2004, de 11 de marzo de 2005.

En los casos adecuados, en contratos de obras y de servicios podrá exigirse como medio para su acreditación que el empresario indique las medidas de gestión medioambiental que aplicará al ejecutar el contrato; siempre que no se trate de contratos en los que la clasificación empresarial resulte exigible.

Así, el artículo 70 de la Ley de Contratos del Sector Público, en transposición del 50 de la Directiva 2004/18/CE, enumera los certificados que se pueden exigir, señalando que en estos casos los poderes adjudicadores se remitirán al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (certificados EMAS, en virtud del Reglamento CE 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales) o a las normas de gestión medioambientales basadas en las normas europeas o internacionales en la materia (como por ejemplo, la Norma ISO/EN/UNE 14001). Además habrá que reconocer los certificados equivalentes expedidos por otros organismos establecidos en otros Estados miembros y aceptar otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los operadores económicos.

5. LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

La adjudicación de los contratos debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

Corresponde a los poderes adjudicadores la elección de los criterios de adjudicación, así como la ponderación relativa atribuida a cada uno de dichos criterios, debiendo indicarlo con antelación suficiente a fin de que los licitadores tengan conocimiento de ello para realizar sus ofertas. Los poderes adjudicadores podrán prescindir de indicar la ponderación de los criterios de adjudicación en casos debidamente justificados, que deben poder motivar, cuando esa ponderación no pueda establecerse previamente, debido, en particular, a la complejidad del contrato. En esos casos deben indicar los criterios por orden de importancia decreciente.

La inclusión entre los criterios de adjudicación de los contratos, cuando la adjudicación se base en múltiples criterios (anteriormente denominada concurso), de criterios relativos a la conservación del medio ambiente, el ahorro energético y la aplicación de energías renovables es admisible siempre que tales criterios:

- Estén relacionados directamente con el objeto y finalidad del contrato.
- No atribuyan a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección.
- Se mencionen expresamente en el anuncio de licitación, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

- Y respeten todos los principios fundamentales del derecho comunitario y, en particular el principio de no discriminación.

A efectos de lo anterior, y siempre respetando lo indicado, la Ley de Contratos del Sector Público recoge los siguientes criterios de adjudicación aplicables a aquellos contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente:

- el menor impacto ambiental
- el ahorro y uso eficiente del agua, de 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
- el uso de materiales reciclados o reutilizados

No cabe entender el listado como cerrado por lo que otros posibles criterios de adjudicación serían:

- los niveles de ruido
- la emisión de gases
- método de transporte para la entrega de bienes o suministros de menor impacto ambiental.
- (...).

Un medio de verificación del cumplimiento de estos criterios son las declaraciones ambientales de producto realizadas de forma voluntaria por las empresas y en particular las realizadas en el marco del análisis de ciclo de vida de producto (Life Cycle Assessment –LCA) desarrollados conforme a una metodología estandarizada (ISO 14040).

En el ámbito de los productos de origen forestal (madera, papel, etc) la obtención de los productos por métodos de producción sostenibles y respetuosos con el medio ambiente se puede acreditar mediante los sistemas reconocidos internacionalmente que garantizan además la cadena de custodia desde la materia prima al producto final.

Los sistemas FSC (Consejo de Administración Forestal) y PEFC (Certificado de Bosques Paneuropeo) certifican la obtención de la madera mediante procesos sostenibles (incluyendo por supuesto los aspectos de legalidad y protección ambiental, pero no sólo). Estos sistemas certifican tanto la sostenibilidad de la ordenación forestal como de los productos a lo largo de su ciclo de vida. El sistema PEFC es el más utilizado para el desarrollo de la certificación forestal en Castilla y León.

Estos sistemas también pueden utilizarse como referencia para el establecimiento de especificaciones técnicas del contrato.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

La valoración de mejoras o variantes de carácter medioambiental y energético ofrecidas por los licitadores respecto del objeto y las especificaciones exigidas en el pliego de prescripciones técnicas es admisible siempre que se establezca expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, se indique en el anuncio de licitación y se concrete sobre qué elementos y en qué condiciones resultan admisibles; según se dispone en el artículo 131 de la Ley 30/2007.

Al respecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 16 de octubre de 2003, a la cuestión prejudicial C-421/01 dirigida por el Bundesvergabeamt (Austria), ha señalado:

- Que las entidades adjudicadoras están obligadas a mencionar expresamente en el pliego los requisitos mínimos que las variantes deben cumplir para que resulten admisibles; siendo ésta una obligación de transparencia cuyo objetivo consiste en garantizar el respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores al que debe atenerse en todo procedimiento de adjudicación de contratos públicos

- Que una mera remisión del pliego a una disposición de la normativa nacional no basta para entender cumplida dicha exigencia.

- Y que únicamente las variantes admitidas conforme a este criterio podrán ser objeto de valoración en fase de adjudicación.

6. CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

En la fase de ejecución, será exigible al contratista el cumplimiento del contrato, según las especificaciones técnicas y las cláusulas administrativas establecidas en los pliegos, en los términos que resulten de la concreta oferta realizada por el mismo.

A mayor requerimiento, la Ley de Contratos del Sector Público contempla la posibilidad de incorporar aspectos medioambientales como condiciones especiales de ejecución; la especialidad de las mismas radica en las consecuencias de su incumplimiento.

Para que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales de ejecución, el artículo 102 de la Ley 30/2007 exige:

- que sean compatibles con el derecho comunitario y
- que se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato.

La inclusión de condiciones especiales de ejecución no supone la vulneración del principio de igualdad de trato, cuando son objetivas e indistintamente aplicables a todas las ofertas y se encuentren directamente relacionados con el objeto del contrato; aún pudiendo cumplirlos un número limitado de empresas, no supondrían vulneración del principio de igualdad de trato.

Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades para los supuestos de incumplimiento o, incluso, atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos de configurar su incumplimiento como causa de resolución. Incluso la Ley de Contratos configura su incumplimiento como



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

circunstancia constitutiva de prohibición de contratar siempre que se cumplan los requisitos determinados en el artículo 49.2 letra e).

Debe tenerse en cuenta que en la ejecución de proyectos sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, la Declaraciones de Impacto Ambiental suelen establecer determinadas condiciones de ejecución y planes de vigilancia ambiental de obligado cumplimiento y que por tanto, en su caso, son parte intrínseca del proyecto de ejecución; pudiendo atribuirles los órganos de contratación el carácter de condiciones especiales de ejecución.

7. CONCLUSIONES.

- La contratación pública como mecanismo para el fomento de la sostenibilidad y protección del medio ambiente es una aspiración que nace en el seno de la normativa comunitaria habiendo sido consagrada en el ordenamiento jurídico nacional con la aprobación de las Leyes 30/2007 de Contratos del Sector Público y 31/2007 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y reforzada a través de disposiciones normativas de carácter sectorial.

- Las posibilidades de integración de aspectos medioambientales o de sostenibilidad y energéticos que el marco regulador de la contratación pública ofrece, van desde el inicio de la contratación con la definición del objeto del contrato y las especificaciones técnicas hasta la fase de ejecución contractual con el establecimiento de condiciones especiales, pasando por la fase de selección del contratista a través de la capacidad y solvencia exigida y los criterios de selección.

- No obstante lo anterior, en ningún caso el fomento de la sostenibilidad y protección del medio ambiente a través de la contratación pública podrá suponer vulneración de los siguientes principios informadores: libertad de acceso a las licitaciones; publicidad y transparencia de los procedimientos; no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

- Por último y como medida ulterior que posibilite todo modelo de cambio debe hacerse referencia al ámbito formativo, y en éste en concreto, la formación de los empleados públicos con responsabilidad en materia de contratación, tanto proponentes como gestores, con el objetivo de que puedan aplicar los aspectos medioambientales y energéticos introducidos por la nueva normativa de contratación del sector público y analizados en la presente ponencia.