

**Contratación con criterios
medioambientales:**
Un manual sobre los contratos públicos con
criterios medioambientales



Contratación con criterios medioambientales: Un manual sobre los contratos públicos con criterios medioambientales

Aviso importante

Este manual es un documento indicativo de los servicios de la Comisión y no puede considerarse en modo alguno vinculante con respecto a esta institución. Es importante señalar asimismo que el manual está sujeto a la evolución de la práctica en la Comisión y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

**Europe Direct es un servicio que le ayuda a hallar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea.**

**Teléfono gratuito:
00 800 6 7 8 9 19 11**

En Internet existe un gran volumen de información adicional sobre la Unión Europea. Puede obtenerse por medio del servidor Europa (<http://europa.eu.int>).

Los datos de catalogación están al final de esta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2004

ISBN 92-894-8117-x

Comunidades Europeas, 2004
Está permitida su reproducción citando la fuente.

Impreso en Bélgica

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

INDICE

CONTRATACION CON CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES: PUNTOS BASICOS

INTRODUCCION

CAPÍTULO 1- ESTRATEGIAS DE CONTRATACION CON CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES

- 1.1. Cómo evaluar las necesidades de formación y garantizar el acceso a la información medioambiental
- 1.2. Cómo establecer prioridades generales para hacer que nuestra contratación sea más acorde con el medio ambiente

CAPÍTULO 2 – ORGANIZACIÓN DE CONTRATACIÓN PUBLICA

- 2.1. Introducción
- 2.2. La naturaleza del procedimiento de contratación pública
- 2.3. Las distintas fases del procedimiento de adjudicación
- 2.4. La importancia de evaluar las necesidades reales

CAPÍTULO 3 – DEFINICIÓN DE LOS REQUISITOS DEL CONTRATO

- 3.1. Definición del objeto del contrato
- 3.2. Redacción de las especificaciones técnicas
- 3.3. Etiquetas ecológicas
- 3.4. Cómo comprar materiales específicos y tomar en consideración los métodos de producción y transformación

CAPÍTULO 4 – SELECCIÓN DE PROVEEDORES, PRESTADORES DE SERVICIOS O CONTRATISTAS

- 4.1. Introducción
- 4.2. Criterios de exclusión
- 4.3. Capacidad técnica

CAPÍTULO 5 – ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

- 5.1. Reglas generales para la adjudicación de un contrato
- 5.2. Utilización de los criterios de adjudicación

CAPÍTULO 6 – CLAUSULAS DE EJECUCIÓN DE UN CONTRATO

- 6.1. Normas que regulan las cláusulas de los contratos
- 6.2. Cláusulas de ejecución de los contratos para la provisión de obras o servicios
- 6.3. Cláusulas de ejecución de los contratos para el suministro de bienes
- 6.4. El impacto del transporte

CONTRATACION CON CRITERIOS AMBIENTALES. LOS ELEMENTOS BASICOS

La licitación pública con criterios medioambientales es un proceso gradual. Estas son sus fases principales.

- ? Considere cuales son los productos, los servicios o las obras más adecuados, tanto por su impacto medioambiental como por otros factores, como la información que posee, lo que ofrece el mercado, las tecnologías disponibles, los costes y la visibilidad (capítulo 1).
- ? Identifique sus necesidades y expréselas adecuadamente. Elija un título que comunique a todo el mundo su política acorde con el medio ambiente, garantizando la mayor transparencia con vistas a los proveedores o prestadores de servicios potenciales y a los ciudadanos para los que usted trabaja (capítulo 2).
- ? **Redacte unas especificaciones técnicas claras y precisas**, usando factores medioambientales siempre que sea posible (condiciones de éxito o fracaso)(capítulo 3):
 - o Busque ejemplos de características medioambientales en bases de datos/etiquetas ecológicas;
 - o Trabaje a partir de las "mejores prácticas" de otras autoridades adjudicadoras; utilice el trabajo en red como medio de conseguir y difundir la información;
 - o Adopte un enfoque "de coste del ciclo de vida" con base científica; no atribuya los impactos medioambientales de una fase del ciclo de vida a otra distinta;
 - o Utilice especificaciones que se basen en la ejecución o sean funcionales, para estimular las ofertas acordes con el medio ambiente e innovadoras;
 - o Considere los resultados medioambientales, como el uso de materias primas, los métodos de producción sostenibles (cuando tengan implicaciones en el producto o servicio final), la eficiencia energética, las energías renovables, emisiones, residuos, "reciclabilidad", productos químicos peligrosos, etc.;
 - o Si no está seguro de que exista un producto o servicio acorde con el medio ambiente, o de su precio o calidad, busque alternativas ecológicas;
- ? **Establezca criterios de selección** a partir de la lista exhaustiva de criterios que se mencionan en las directivas de contratos públicos. Cuando proceda, incluya criterios medioambientales que demuestren la capacidad técnica para ejecutar el contrato. Indique a los potenciales proveedores, prestadores de servicios o contratistas que pueden utilizar sistemas y declaraciones de gestión medioambiental para demostrar que cumplen con los criterios (Capítulo 4).
- ? **Establezca criterios de adjudicación:** cuando el criterio elegido sea la "oferta más barata", incluya criterios medioambientales pertinentes; pueden servirle de referencia para comparar las ofertas con criterios

medioambientales entre sí (siempre que las especificaciones técnicas definan ese contrato como un contrato con criterios medioambientales), o bien para introducir un elemento medioambiental (cuando las especificaciones técnicas definan el contrato de modo "neutro") y darle un cierto peso. ¡Tenga en cuenta los costes a lo largo del ciclo de vida (Capítulo 5)!

- ? **Utilice cláusulas de ejecución de los contratos**, que le permitirán fijar otras condiciones medioambientales pertinentes, además del contrato con criterios medioambientales. Siempre que sea posible, insista en que los métodos de transporte sean acordes con el medio ambiente (Capítulo 6).
- ? **Asegúrese de que todo lo que solicite a los potenciales licitadores y a sus ofertas esté relacionado con el objeto del contrato.**

INTRODUCCION

¿Que relación tienen los contratos públicos con el medio ambiente?

Las autoridades públicas son consumidores importantes en Europa; su gasto equivale al 16% del PIB de la UE (una suma equivalente a la mitad del PIB de Alemania). Utilizando su poder adquisitivo para optar por bienes y servicios que además respeten el medio ambiente, pueden contribuir mucho al desarrollo sostenible. Los contratos públicos con criterios medioambientales pueden abarcar, desde la compra de ordenadores y edificios que se caractericen por su eficiencia energética, muebles de oficina hechos con maderas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, papel reciclado, vehículos eléctricos, transportes públicos acordes con el medio ambiente, alimentos procedentes de la agricultura ecológica en los comedores colectivos, electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables, hasta sistemas de aire acondicionado que incorporen las soluciones medioambientales más modernas.

Contratar con criterios medioambientales también significa dar ejemplo y ejercer influencia sobre el mercado. Promoviendo los contratos con criterios medioambientales, las autoridades públicas pueden ofrecer a la industria incentivos reales para el desarrollo de tecnologías beneficiosas para el medio ambiente. En algunos sectores de productos, obras o servicios, el impacto puede ser especialmente importante, porque los compradores del sector público representan un porcentaje muy alto del mercado (como ordenadores, edificios eficientes en su consumo energético, transporte público, etc).

Por ultimo, cuando se incluyen en un contrato los costes de ciclo de vida, la contratación pública con criterios medioambientales permite ahorrar dinero y proteger el medio ambiente al mismo tiempo. Contratando de modo inteligente se pueden ahorrar materiales y energía, reducir residuos y contaminación, y estimular pautas de comportamiento sostenibles.

Beneficios medioambientales potenciales

La Comisión Europea ha cofinanciado un proyecto de investigación –llamado Relief¹ para realizar una evaluación científica de los beneficios medioambientales potenciales de la adopción de criterios medioambientales en las contratación publicas en toda la UE. Los resultados del estudio dieron lugar a las siguientes conclusiones:

- ? Si todas las autoridades públicas de la UE solicitaran electricidad limpia, ello ahorraría el equivalente de 60 millones de toneladas de CO₂, lo que equivale al 18% del compromiso de reducción de gases de efecto invernadero dentro del Protocolo de Kyoto. Casi lo mismo podría ahorrarse si las autoridades publicas optaran por edificios de una calidad medioambiental alta.

¹ La financiación de este proyecto ha corrido a cargo de la Key Action "Ciudad del futuro y patrimonio cultural" dentro del quinto programa marco de IDT. Se ha publicado una guía para ayudar a las autoridades locales a introducir criterios medioambientales en sus decisiones de compra. Para recabar información sobre el proyecto Relief, véase en internet (<http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>)

- ? Si todas las autoridades públicas de la UE exigieran ordenadores de una mayor eficiencia energética, y ello indujera al mercado a avanzar en esa dirección, se ahorrarían 830.000 toneladas de CO₂.
- ? Si todas las autoridades públicas europeas optaran por sistemas de ahorro de agua en los servicios de sus edificios, ello reduciría el consumo de agua en 200 millones de toneladas (equivalente al 0'6% del consumo doméstico total de la UE).

Este manual pretende ayudar a las autoridades públicas a lanzar con éxito una política de contratación favorable al medio ambiente. Explica cuáles son las posibilidades prácticas que ofrece el derecho comunitario, y analiza soluciones simples y eficaces que pueden utilizarse en los procedimientos de contratación pública. Por razones prácticas, el manual sigue la lógica y la estructura de un procedimiento de contratación. También aporta muchos ejemplos prácticos de compras con criterios medioambientales por parte de distintas autoridades públicas de toda la UE¹.

Este manual se ha elaborado pensando sobre todo en las autoridades públicas, pero esperamos que también inspire a los compradores corporativos. También pretende servir de ayuda para que los proveedores, prestadores de servicios y contratistas –especialmente a las empresas más pequeñas- entiendan y respeten los requisitos que se les impongan en la contratación con criterios medioambientales.

El manual está disponible en la página Europa² de la comisión sobre contratación pública con criterios medioambientales, que contiene más informaciones prácticas, enlaces útiles e información de contacto para las autoridades contratantes que deseen que sus compras adopten criterios medioambientales.

Contexto político y legal

Durante muchos años, las autoridades contratantes no han tenido en cuenta realmente el valor medioambiental de los bienes, servicios u obras a la hora de contratarlos.

No obstante, los cambios del panorama económico y político mundial, han hecho surgir el **concepto de desarrollo sostenible** –"un desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades" – con la necesidad de incorporar las consideraciones medioambientales en todas las demás políticas (en el mismo pie de igualdad que las consideraciones económicas y sociales).

Desde que fue incluido en el Tratado en 1997, el desarrollo sostenible se reconoce como un objetivo preponderante de la UE. En **Lisboa**, en 2000, los líderes europeos declararon su objetivo de convertir a la UE en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más empleo de calidad y una mayor cohesión social" para 2010. Un tercer pilar, el pilar medioambiental, completa la estrategia de

¹ Aviso importante: Aunque se ha verificado cuidadosamente la información suministrada en este manual, la Comisión europea no asume responsabilidad alguna con respecto a los casos específicos que se citan ni a las páginas web vinculadas con ellos.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/>.

Lisboa, tras la adopción de la **estrategia de desarrollo sostenible de la UE** en el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2000¹. Esta estrategia supuso un punto de inflexión. Se trataba de promover el crecimiento económico y la cohesión social prestando la debida atención a la protección del medio ambiente. A la inversa, ello significa que los objetivos medioambientales tendrán que ponderarse con sus implicaciones económicas y sociales, de modo que se ideen soluciones que sean, en la medida de lo posible, ventajosas para todos, para la economía, el empleo y el medio ambiente. En 2002, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron **el sexto programa de acción en materia de medio ambiente**² que establecía la ruta a seguir por la UE en los próximos 10 años e identificaba cuatro ámbitos prioritarios que exigían acción urgente: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, gestión de los recursos y medio ambiente y salud.

La aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE y el sexto programa de acción en materia de medio ambiente en la Unión ampliada van a ser retos de envergadura.

A **escala internacional** la UE ha llevado la iniciativa en el desarrollo y la promoción de acuerdos y convenios clave en el sector del medio ambiente. Por ejemplo, la UE ratificó el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático en 2002, asumiendo el compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% entre 2008 y 2012 (con respecto a los niveles de 1990).

Sin la **integración de la dimensión medioambiental** en todas las demás políticas, no puede lograrse el desarrollo sostenible a todos los niveles de gobierno. Esta integración se produce aplicando adecuadamente las políticas medioambientales, aumentando el uso de instrumentos propios del mercado y utilizando la información al público para fomentar los cambios de comportamiento necesarios³. A escala global, la contratación pública con criterios medioambientales se menciona específicamente en el "Plan de Aplicación" de la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible**, que tuvo lugar en Johannesburgo en diciembre de 2002. En él se anima a "las autoridades relevantes a todos los niveles a incorporar las consideraciones de desarrollo sostenible en la toma de decisiones" y a "promover políticas de contratación pública que animen al desarrollo y a la difusión de bienes y servicios acordes con el medio ambiente"⁴.

En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los países miembros aprobaron una recomendación "para la mejora de los resultados en materia de medio ambiente de la contratación pública"⁵

¹ COM (2001) 264 final.

² Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 22 de julio de 2002 estableciendo el sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (DO L 242, 10-9-2002).

³ Cabe destacar que este manual se limita al aspecto medioambiental del desarrollo sostenible. En lo relativo a su aspecto social, señalamos la comunicación interpretativa de la comisión de 15 de octubre de 2001 sobre las posibilidades de integración de las consideraciones sociales en las contrataciones públicas, así como las nuevas directivas sobre contratos que hacen referencia explícita a las citadas posibilidades.

⁴ Para más información, véase en Internet

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm)

⁵ Véase en Internet la publicación "The environment Performance of Public Procurements. Issues of Policy Coherence" de 19 de septiembre de 2003 (<http://www.oecd.org/>).

En su **Comunicación Interpretativa** de 4 de julio de 2001¹ la Comisión Europea expone las posibilidades que ofrece el derecho comunitario para integrar las consideraciones de índole medioambiental en los procedimientos de contratación pública. El Tribunal de Justicia aportó nueva luz con relación a esas posibilidades².

Las **Directivas de Contratos Públicos**³ que se adoptaron el 31 de marzo de 2004, consolidan y complementan el contexto jurídico. En sus considerandos y disposiciones, mencionan específicamente cómo pueden adoptarse las consideraciones medioambientales en la selección de los criterios de las especificaciones técnicas y criterios de adjudicación, así como las cláusulas de rendimiento de los contratos.

Aunque estas directivas se aplican exclusivamente a los contratos públicos por importes superiores a una determinada cantidad (con arreglo a las directivas), el Tribunal de Justicia ha dictaminado que se apliquen asimismo a los contratos que no superan dichos umbrales los principios del Tratado de la CE: igualdad de trato y transparencia, libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

¹ La Comunicación interpretativa de la comisión de 4 de julio de 2001 sobre el derecho comunitario aplicable a los contratos públicos y las posibilidades de integración de las consideraciones medioambientales en los contratos públicos (COM(2002) 274 final).

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002 en el asunto C-513/99 y de 4 de diciembre de 2003 en el asunto C-448/01.

³ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (en adelante Directiva 2004/18/CE) y la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 31 de marzo de 2004, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (en adelante Directiva 2004/17/CE).

CAPITULO 1

ESTRATEGIAS DE CONTRATACION CON CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES

En principio, debería ser bastante fácil para todas las autoridades públicas tomar la decisión política de comprar con criterios medioambientales. Verdaderamente habría que animarlas a ello: no sólo ría en beneficio del medio ambiente sino también de la entidad adjudicadora, mejorando su imagen pública. De hecho, normalmente una política de compras públicas con criterios medioambientales no exige ningún cambio estructural a la autoridad adjudicadora.

Pero antes de poner en práctica esta política, será necesaria cierta planificación estratégica: organizando la formación necesaria para el personal encargado de la contratación, garantizando el acceso a la información medioambiental, y estableciendo prioridades a la hora de elegir los contratos más adecuados para incluir criterios medioambientales. Cuando esto esté en marcha, las autoridades adjudicadoras podrán proceder a organizar un procedimiento de contratación con criterios medioambientales (Capítulo 2).

1.1. Cómo evaluar las necesidades de formación y garantizar el acceso a la información medioambiental

El personal que realiza la contratación debe contar con los conocimientos jurídicos, financieros y medioambientales necesarios para decidir en qué medida y donde pueden introducirse mejor los criterios medioambientales en el procedimiento de contratación, si se han establecido a los niveles adecuados para obtener una mejor relación calidad/ precio y si se corresponden con las prioridades medioambientales de la autoridad adjudicadora.

Una guía de prácticas medioambientales en Barcelona

La ciudad de Barcelona ha elaborado para sus 12.000 empleados una guía de buenas prácticas medioambientales, que incluye información sobre contratación con criterios medioambientales así como otras cuestiones relativas al medio ambiente¹.

Es importante que la política de contratación con criterios medioambientales se comunique a un amplio espectro de sectores interesados, incluyendo a los proveedores actuales y futuros, prestadores de servicios o contratistas, de modo que puedan considerar los nuevos requisitos.

Otra manera de mejorar el acceso a los conocimientos expertos en el ámbito del medio ambiente y de comunicar esta política de cara al exterior es la cooperación entre autoridades adjudicadoras.

¹ Para más información, véase en Internet
(http://www.bcn.es/agenda21/A21_text/guies/GreenOfficeGuide.pdf).

Directrices de las compras ecológicas en Voralberg

El *land* austriaco de Voralberg se compone de 96 municipios pequeños, repartidos por un área de poblamiento disperso. La mayoría de los municipios no tienen logística para compras, menos aun especialistas en medio ambiente. Para que la contratación con criterios medioambientales tuviera éxito en este entorno, fue necesaria la cooperación y descargar a los responsables de las compras del trabajo técnico de establecer criterios. Para lograrlo, Voralberg elaboró directrices ecológicas para la contratación de los servicios de construcción, así como de los productos y materiales de oficina. Estas directrices están disponibles en internet en la página web de Voralberg¹.

1.2. Cómo establecer prioridades generales para que su contratación sea más acorde con el medio ambiente

- ? **Adopte un enfoque gradual.** Empiece con una gama pequeña de productos y servicios cuyo impacto medioambiental sea claro o que dispongan de alternativas más ecológicas y no más costosas (por ejemplo, papel reciclado, equipos de oficina eficaces en su consumo energético). También puede empezar por garantizar que las especificaciones del contrato no tengan un impacto negativo sobre el medio ambiente (por ejemplo, si excluyen el uso de componentes reciclados).

Paso a paso en Dunkerke y Lille

La ciudad francesa de Dunkerke adoptó un enfoque gradual en sus primeros esfuerzos en materia de contratación con criterios ecológicos. Comenzando por un producto, utilizando los ensayos para crear confianza y trabajando codo con codo con los usuarios, crearon el clima adecuado para avanzar hacia un sistema más sistemático de contratación con criterios ecológicos y para la consideración de alternativas más ecológicas para otros productos.

La ciudad de Lille ha creado una oficina que ofrece formación a los compradores para que busquen productos de sustitución con menos impacto medioambiental. Han empezado por seis productos: papel, pintura, cartuchos de impresora, productos de limpieza, iluminación urbana y madera. Después tratarán de definir un procedimiento para empezar a introducir otros productos.

- ? **Considere el impacto medioambiental.** Seleccione aquellos productos (por ejemplo, vehículos de flota) o servicios (por ejemplo, servicios de limpieza) que tengan un alto impacto medioambiental.
- ? **Céntrese en uno o más problemas medioambientales, como cambio climático o residuos.** Introduzca requisitos generales en materia de eficacia energética o carácter reciclable.
- ? **Considere la disponibilidad y el coste de alternativas mejores para el medio ambiente.** En qué medida hay productos ecológicos /más ecológicos en el mercado, si cumplirán los requisitos que necesita, y si puede costearlos.

¹ Vease la pagina de Voralberg (<http://www.voralberg.at/>)

- ? **Considere la disponibilidad de datos.** ¿Existen los datos científicos y medioambientales que necesita para definir los criterios para un producto? ¿Qué grado de complicación implicará decidir lo que desea en el plano técnico y expresarlo en un anuncio de licitación?

Base de datos de la Comisión sobre productos y servicios

La Comisión de las Comunidades Europeas ha creado una base de datos que contiene información medioambiental sencilla sobre unos 100 grupos de productos y servicios. Suministra información básica para los compradores de las empresas y de la administración, como el número de etiquetas ecológicas disponibles para un determinado producto o sus impactos medioambientales principales¹.

- ? **Busque visibilidad.** ¿En qué medida será visible su política ecológica de cara al público y a su personal? ¿Se darán cuenta de que estamos haciendo un esfuerzo para mejorar nuestros resultados en materia medioambiental? Los cambios muy visibles, como en el tipo de vehículos que utilizan las autoridades, o el cambio a productos de la agricultura ecológica en los comedores escolares, pueden ayudar a que aumente la sensibilización en torno a esta política y vincularla con otros proyectos medioambientales.
- ? **Considere el potencial de desarrollo tecnológico.** Si la contratación con criterios medioambientales se centra en productos y servicios que estén en una fase temprana de su desarrollo y comercialización, las posibilidades de éxito son mayores que si se intenta cambiar las características medioambientales de sectores maduros.

Proyecto modelo alemán para piscinas calentadas con energía solar

En 1983, la Comisión Europea y el ministerio de Investigación y Tecnología de Alemania iniciaron un proyecto modelo para calefactar el agua de las piscinas con un nuevo sistema por energía solar. El apoyo financiero que ha brindado el contrato público a este producto innovador, ha ayudado a bajar el precio y ha hecho el producto más atractivo para empresas privadas adjudicadoras.

Adopte un enfoque de ciclo de vida que tenga base científica. Evite adjudicar el impacto medioambiental de una fase del ciclo de vida a otra distinta. Busque información pertinente en las especificaciones detalladas de las etiquetas ecológicas o en páginas web y bases de datos de información al consumidor.

¹ Puede consultarse en Internet:
http://europa.int/comm/environmental/green_purchasing

CAPITULO 2

ORGANIZACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Resumen

- ? Los poderes adjudicadores tienen una obligación más estricta que las empresas adjudicadoras privadas de obtener la mejor relación calidad/ precio y de ser imparciales en los procedimientos de contratación. En la mejor relación calidad/ precio pueden incluirse las consideraciones medioambientales. El concepto de imparcialidad significa proporcionar igualdad de oportunidades y transparencia.
- ? La fase preparatoria es crucial. Si se persiguen objetivos medioambientales, antes de lanzar una contratación son esenciales un análisis exhaustivo y planificación.
- ? Es especialmente importante analizar exactamente cuales son las necesidades antes de tomar la decisión de darles una solución.

2.1 Introducción

Para que una política medioambiental funcione es fundamental analizar el procedimiento de adjudicación pública propiamente dicho. Una política de contratación pública con criterios medioambientales que no se aplica con cuidado, puede fallar en las cuestiones prácticas, como cuándo se debe pedir algo, quién debe pedirlo y los criterios que deben utilizarse.

2.2. La naturaleza del procedimiento de contratación pública

En lo fundamental, la contratación pública consiste en hacer corresponder la oferta y la demanda, al igual que en cualquier procedimiento de contratación privada; la única diferencia es que las autoridades adjudicadoras tienen que hacer gala de una precaución especial cuando adjudiquen los contratos. Ello se debe a que se trata de organismos públicos, que se financian con dinero de los contribuyentes.

Esta precaución especial puede formularse a través de dos principios principales:

- ? Obtención de la mejor relación calidad/ precio
- ? Imparcialidad

Mejor relación calidad/ precio

Las autoridades contratantes tienen la responsabilidad de rentabilizar al máximo el dinero de los contribuyentes en todo lo que contratan. La mejor relación calidad/ precio no significa necesariamente adjudicar siempre a la oferta más barata. Significa conseguir la mejor oferta **a partir de los parámetros que uno establece**. La protección del medio ambiente puede formar parte de esos parámetros y puede actuar como un factor en pie de igualdad con otros de cara a la adjudicación del contrato. Así pues, la relación calidad/ precio no excluye las consideraciones medioambientales.

Actuando con imparcialidad

Actuar con imparcialidad implica seguir los principios del mercado interior, que sientan las bases de las directivas de contratación pública y la legislación nacional que se basa en ellas. El principio más importante de todos es el de **igualdad de trato**, que significa que todos los licitadores deben tener las mismas oportunidades de competir por el contrato. Para asegurar ésta igualdad de oportunidades, debe aplicarse también el principio de **transparencia**.

En las directivas de contratos públicos encontramos ejemplos de aplicación del principio de transparencia, como los plazos para la recepción de ofertas y solicitudes de participación y las normas comunes sobre especificaciones técnicas.

Los ejemplos de aplicación del principio de transparencia aparecen en las distintas disposiciones sobre la publicación de avisos y la obligación de las autoridades contratantes de informar a los licitadores sobre los motivos de rechazo de sus ofertas.

2.3. Las distintas fases del procedimiento de adjudicación

En todo procedimiento de adjudicación, la fase preparatoria es crucial. Cualquier error que se cometa durante esta fase, tendrá un efecto negativo sobre todas las fases sucesivas, y en última instancia sobre el resultado final, dado que existe interdependencia entre las fases. Así pues, antes de iniciar un procedimiento de adjudicación habrá que reservar tiempo suficiente para definir el objeto del contrato y los instrumentos que deben usarse para alcanzar el objetivo final. Otro factor que subraya la importancia de la fase preparatoria es que las primeras fases del procedimiento brindan las mejores posibilidades para incorporar las consideraciones medioambientales.

La estructura general de un procedimiento de contratación pública no es muy distinta de uno privado. Esencialmente ambos siguen las mismas fases: definición del objeto del contrato, redacción de las especificaciones técnicas y los parámetros contractuales del producto/obra/servicio, selección del candidato adecuado y determinación de la mejor oferta.

Este manual dedica a continuación un capítulo a cada fase, buscando cómo incluir las consideraciones medioambientales en cada una, y aportando ejemplos prácticos y recomendaciones.

2.4. La importancia de evaluar las necesidades reales

En esta fase preparatoria, aún antes de determinar el objeto del contrato, debemos dar un paso crucial: evaluar cuáles son las necesidades reales.

Por ejemplo, necesitamos divulgar la información entre el público. Podemos optar por contratar folletos impresos, pósters, anuncios de periódico. Si pensamos en soluciones posibles en lugar de pensar en necesidades reales, podemos optar por soluciones más acordes con el medio ambiente, como divulgar la información por medios electrónicos, utilizando páginas web o correos electrónicos.

No obstante, para ser eficaz sería preferible describir las necesidades en términos de exigencias funcionales, para no excluir ninguna de las posibilidades disponibles

en el mercado. Una vez que hayamos analizado adecuadamente la necesidad que tenemos, puede incluso que decidamos que no necesitamos contratar.

Cómo comprar menos en Pori

Comprar con criterios ecológicos no siempre significa comprar productos más ecológicos. Puede significar simplemente comprar menos. En Pori, una ciudad Finlandesa de la costa Báltica, se creó un servicio interno de reutilización, por medio de un tablón de anuncios en la red. El personal que dejaba de utilizar un elemento del equipo de oficina, podía ofrecerlo a otros departamentos o a quien lo necesitara entre los empleados¹.

¹ Más información en: *Local Sustainability Case Description 61* (<http://www3.iclei.org/egpis/egpc-061.htm>)

CAPITULO 3

DEFINICIÓN DE LOS REQUISITOS DEL CONTRATO

Resumen

- ? En el momento de definir el objeto del contrato, las autoridades adjudicadoras tienen una gran libertad para escoger lo que desean contratar. Ello da un amplio margen a la inclusión de consideraciones medioambientales, con la condición de que se lleve a cabo sin distorsionar el mercado, por ejemplo limitando o dificultando el acceso al mercado.
- ? El análisis de mercado puede proporcionar información esencial sobre las opciones medioambientales disponibles y sobre las tarifas y condiciones comerciales generales.
- ? Las especificaciones técnicas detalladas presentes en las etiquetas ecológicas pueden resultar muy útiles para redactar especificaciones técnicas; no obstante, no está permitido exigir a los licitantes que estén inscritos en un programa de etiqueta ecológica.
- ? Pueden especificarse los materiales específicos y los métodos de producción ecológicos, si ello es pertinente.

3.1. Definición del objeto del contrato

El “objeto” del contrato se refiere al producto, servicio o obra que se desea contratar. Este proceso de determinación generalmente desembocará en una descripción básica del producto, servicio u obra, pero también puede adoptar la forma de una definición basada en el rendimiento.

Este tipo de definición parece preferible por consideraciones medioambientales, porque en este caso, la autoridad contratante no necesita estipular de modo meticuloso todas las características que debe poseer el producto/servicio/obra, sino sólo los efectos que se desean.

3.1.1. El derecho a elegir

En principio cada uno es libre de definir el objeto del contrato de tal modo que satisfaga sus necesidades. La legislación en materia de contratación pública no se interesa por lo que compran las autoridades adjudicadoras, sino más bien por **cómo** lo compran. Por este motivo, ninguna de las directivas sobre contratos públicos restringe el objeto del contrato como tal.

No obstante, no existe una libertad ilimitada en la definición del contrato. En algunos casos, la elección de un determinado producto, servicio u obra puede distorsionar la igualdad de condiciones de acceso a los contratos públicos de las empresas de la UE. Tienen que existir salvaguardas.

Estas salvaguardas residen, ante todo, en el hecho de que las disposiciones del Tratado de la CE relativas a la no discriminación, libre prestación de servicios y libre circulación de mercancías, se aplican en todos los casos, es decir, también a los contratos públicos que recaen en el ámbito de aplicación de las directivas o a

ciertos aspectos de los contratos que no están explícitamente cubiertos por las directivas. En la práctica, ello significa que tendremos que garantizar que el contrato no afecte al acceso a nuestro mercado nacional por parte de otros operadores de la UE. Una segunda salvaguarda consiste en que, según las normas en materia de contratación pública, las especificaciones técnicas utilizadas para definir el contrato deben definirse en aplicación del principio de no discriminación.

3.1.2. Elección de un título que incluya criterios medioambientales para el contrato

Se trata de facilitar a los licitadores la identificación rápida de lo que se pide y de transmitir el mensaje de que los resultados del producto o servicio en materia medioambiental constituirán una parte importante del contrato.

Un título ecológico del Instituto de Bruselas para la Gestión del Medio Ambiente

El Brussels Institute for Management of the Environment¹ dio el título siguiente a su licitación para la contratación de servicios de limpieza: "Contrato de Limpieza medioambiental". Otros títulos adecuados pueden ser "Contrato de catering ecológico" o "Edificio con eficacia energética".

La utilización de títulos promocionales no sólo envía un mensaje a los proveedores potenciales, sino también a la comunidad local y a otras autoridades adjudicadoras.

3.1.3. Realización de un análisis de mercado

En el proceso de determinar el objeto de la compra, es fundamental conocer el mercado en cierta medida. Es muy difícil desarrollar un concepto para un producto, servicio u obra, sin saber lo que está disponible. No siempre hay alternativas ecológicas evidentes o que se anuncien.

Así pues, habrá que investigar un poco. La investigación podrá adoptar la forma de un análisis de mercado. Un análisis de mercado es una encuesta general del potencial existente en un mercado que podría satisfacer la necesidad que hemos definido. Para tener éxito, este análisis tiene que llevarse a cabo de manera abierta y objetiva, centrándose en las soluciones generales disponibles en el mercado y no en los contratistas que se prefiere o a quienes se favorece. De este modo el análisis mostrará alternativas acordes con el medio ambiente, si existen, y el nivel general de precios de las opciones disponibles.

Buscando el producto adecuado

Si una comunidad se plantea comprar vallas o mobiliario urbano, puede investigar si existen materiales en el mercado, como madera procedente de bosques gestionados de modo sostenible, o materiales sintéticos elaborados con materias primas recicladas.

3.1.4. Recomendaciones relativas a los contratos de obras

En el sector de las obras, se está prestando mucha atención a lo que se llama "construcción sostenible". Los gobiernos, en su papel de autoridades

¹ <http://www.ibgebim.be>

adjudicadoras, suelen asociarse con compañías constructoras y arquitectos para desarrollar métodos de construcción acordes con el medio ambiente.

Un ensayo francés de construcción más ecológica

El gobierno francés ha lanzado planes para aplicar un método llamado HQE (siglas de alta calidad medioambiental) con el fin de lograr niveles altos de calidad medioambiental en el sector de la construcción, en las viviendas sociales y el planeamiento urbano. Este método se centra en el diseño de edificios que utilicen menos agua y energía y precisen de un menor mantenimiento¹.

En algunos proyectos públicos y privados, es obligatorio llevar a cabo una Evaluación de Impacto ambiental (EIA). Esta obligación no se deriva de las directivas de contratos, pero puede repercutir en la definición del objeto del contrato o las cláusulas de rendimiento². El análisis de impacto ambiental suministra a las autoridades nacionales información pertinente que les permite tomar una decisión con pleno conocimiento del impacto ambiental de la misma. Si se incluye una evaluación del impacto ambiental en el proceso de definición del objeto del contrato, se llegará a una decisión más equilibrada.

Del mismo modo, la Directiva 2002/91/CE sobre la eficacia energética de los edificios³, que obliga a los estados miembros a establecer requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios de nueva construcción y requisitos en caso de renovación de los edificios existentes que tengan unas ciertas dimensiones, repercutirá en la definición del objeto y las especificaciones técnicas de los contratos de obras para la construcción o renovación de los citados edificios.

3.1.5. Recomendaciones sobre los contratos de suministro y contratos de servicios

Los beneficios medioambientales de los contratos de suministro y de servicios con criterios ecológicos se obtienen con el resultado final: el producto o el servicio final.

Una consideración importante es la mejora del uso general de la energía, por ejemplo por medio de una mayor eficiencia energética. Ello será beneficioso para el medio ambiente y ahorrará dinero al mismo tiempo.

Otro punto que merece consideración es el impacto medioambiental de un producto o servicio con criterios medioambientales en la fase de vertido de los residuos. Un análisis de mercado puede desvelar grandes diferencias en cuanto a:

- ? volumen de residuos que se eliminan
- ? el impacto nocivo de los materiales, y
- ? la cantidad de materiales que pueden reciclarse

Otro rasgo importante es la durabilidad del producto; se trata de saber si se ha construido para durar. En algunos casos, parece muy atractivo comprar el producto más barato, pero de hecho puede resultar ser más caro a largo plazo

¹ Puede encontrarse más información en Internet

http://www.logement.equipement.gouv.fr/alaune/dossiers/presse_030102.pdf

² La evaluación de impacto ambiental se introdujo en 1985 por medio de la Directiva 85/337/CEE (DO L 175, 5.7.1985, pág 40 que fue modificada por la directiva 97/11/CEE (L 73, 14.3.1997, pag 5)

³ Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de diciembre de 2002 (DO L 1.4.1.2003 que deberá trasponerse a la legislación nacional antes del 4 de enero de 2006.

además de perjudicial para el medio ambiente. Los productos de peor calidad (independientemente de sus características medioambientales) tienden a durar menos. Si debe sustituirse con más frecuencia un producto más barato que otro más caro, ello desembocará en costes más elevados, un consumo de energía suplementario, y más residuos. En términos más generales, y especialmente cuando se trata de contratos de servicios, la prioridad en lo relativo al medio ambiente debe ser el rendimiento, lo que permite optar por un modo de contratar que sea menos perjudicial para el medio ambiente, teniendo en cuenta los equipos y los materiales que se utilicen.

3.2 Cómo se redactan las especificaciones técnicas

3.2.1. Especificaciones técnicas

Una vez definido el objeto del contrato, habrá que traducirlo en especificaciones técnicas cuantificables, que puedan aplicarse directamente en un procedimiento de licitación pública. Es como convertir un boceto en cuadro. Las especificaciones técnicas tienen dos funciones.

- ? Describen el contrato de cara al mercado, de modo que las empresas puedan decidir si les interesa. Así pues, determinan el nivel de competencia.
- ? Proporcionan requisitos cuantificables que sirven de referencia para evaluar las ofertas. Constituyen criterios mínimos de cumplimiento. Si no son claros y correctos, conducirán de modo inevitable a ofertas inadecuadas. Las ofertas que no cumplan con las especificaciones técnicas deben ser rechazadas.

3.2.2. Especificaciones basadas en resultados

Las Directivas de contratos (2004/17/CE y 2004/18/CE) permiten expresamente a las autoridades adjudicadoras establecer las especificaciones, bien por referencia a especificaciones técnicas o bien en términos de rendimiento¹. Un enfoque basado en rendimiento normalmente da más margen a la creatividad del mercado y en algunos casos es un acicate para que el mercado desarrolle soluciones técnicas innovadoras. Si optamos por este enfoque, no necesitaremos expresar las especificaciones técnicas con demasiado detalle.

Especificando el resultado, pero no el modo de lograrlo

Si se desea mantener las oficinas de un edificio a una cierta temperatura, puede hacerse estableciendo especificaciones muy detalladas para el sistema de calefacción central. También se puede afirmar que las oficinas deben estar a una temperatura constante de 20° C y dejar a los proveedores que presenten distintas opciones. Los proveedores pueden optar entonces por un sistema de calefacción y ventilación natural, en lugar de quemar combustibles sólidos.

No obstante, a la hora de establecer especificaciones basadas en rendimiento, hay que ser incluso más cuidadoso que cuando se formulan especificaciones técnicas convencionales. Dado que las opciones disponibles en el mercado pueden variar considerablemente, debemos asegurarnos de que las especificaciones que

¹ Véase el artículo 23 de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 34 de la Directiva 2004/17/CE

formulamos son lo suficientemente claras para poder llevar a cabo una evaluación adecuada y justificable.

3.2.3. Normas técnicas de carácter medioambiental

Las normas técnicas pueden adoptar formas diversas. Estas van desde normas totalmente europeas (EN) pasando por la homologación técnica europea y las normas internacionales, hasta normas nacionales y especificaciones técnicas nacionales. Las normas son de utilidad en las especificaciones de los contratos públicos por su claridad, su carácter no discriminatorio y por haberse desarrollado a partir del consenso. A escala europea, las preparan los organismos europeos de normalización: El Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC)¹ y el Instituto Europeo de Telecomunicaciones y Normas (ETSI)². El proceso de normalización europea incorpora la participación de un amplio abanico de sectores interesados, incluyendo a las autoridades nacionales, las organizaciones medioambientales, asociaciones de consumidores, y la industria. Ello permite que la solución técnica que proporciona la norma europea sea más ampliamente aceptada.

Algunas normas técnicas contienen cláusulas que cubren las características ecológicas de los productos o servicios. Si se utilizan en contratación pública, las empresas deben probar que pueden cumplir con las especificaciones, o en caso de no seguir los mismos métodos, de que pueden cumplir con los niveles de rendimiento que establecen las normas. Si no pueden aportar la prueba, tendrán que ser descartadas.

Se puede definir un mayor nivel de protección medioambiental del que establece una norma en puntos específicos, siempre que ello no resulte discriminatorio para potenciales licitadores.

Los organismos europeos de normalización están promoviendo las consideraciones de índole medioambiental. Por ejemplo, el CEN cuenta con un helpdesk especial sobre medio ambiente, que presta apoyo y asistencia a los comités técnicos³.

La Comisión europea se ha comprometido también a introducir criterios ecológicos en las normas técnicas. Ha adoptado una comunicación sobre la integración de los aspectos medioambientales en la normalización europea⁴.

3.2.4. Uso de variantes

Puede ocurrir que el análisis de mercado no le permita saber si existen alternativas con criterios medioambientales para sus productos, servicios u obras, o que dude sobre su calidad o su precio.

En ese caso, puede ser interesante pedir a los licitadores potenciales que presenten variantes con criterios medioambientales. Se trata de establecer un conjunto de especificaciones técnicas mínimas para el producto que desee adquirir, que se aplicarán tanto a la oferta neutral como a la variante con criterios medioambientales. Para esta última se añadirá una dimensión medioambiental. En el momento de recepción de las plicas, se podrán comparar todas las ofertas

¹ Más información en Internet (<http://www.cenelec.org>)

² Más información en Internet (<http://www.etsi.org>)

³ Más información en la página web del CEN (<http://www.cenorm.be/cenorm/index.htm>)

⁴ Esta comunicación se adoptó el 25 de febrero de 2004 (COM(2004)130 final); http://europa.eu.int/comm/environment/standardisation/index_en.htm

(las neutrales y las ecológicas) a partir de los mismos criterios de adjudicación. Es decir, se pueden utilizar alternativas en apoyo del medio ambiente permitiendo la comparación entre soluciones estándar y opciones acordes con el medio ambiente (a partir de los mismos requisitos técnicos estándar). Las empresas pueden presentar sus ofertas basándose en la licitación básica o en su variante, a no ser que la autoridad adjudicadora indique lo contrario.

Para poder aceptar variantes en un procedimiento de licitación pública¹, debe indicarse de antemano en los documentos del contrato:

- ? Que se aceptarán las variantes
- ? Las especificaciones técnicas mínimas que deben satisfacer las variantes (por ejemplo, un mejor rendimiento medioambiental)
- ? Los requisitos específicos para la presentación de variantes en las ofertas (como exigiendo un sobre separado indicando la variante o indicando que sólo puede presentarse una variante combinada con una oferta neutral).

3.3 Etiquetas ecológicas

3.3.1 En general

Se ha desarrollado una amplia gama de etiquetas ecológicas para comunicar información sobre las credenciales medioambientales de un producto o servicio de manera normalizada, con el fin de ayudar a los consumidores o a otras empresas a seleccionar productos o servicios con criterios ecológicos.

Los criterios de las etiquetas ecológicas no se basan en un único parámetro, sino más bien en estudios que analizan el impacto medioambiental de un producto o servicio a lo largo de su ciclo de vida, en un enfoque "desde la cuna hasta la tumba", que se basa en información científica fundamentada. La información que aportan se refiere a los costes inherentes a un producto, desde la extracción de las materias primas en la fase de pre-producción, a lo largo de la producción y distribución, hasta su retirada final.

La información de las etiquetas ecológicas puede utilizarse de diversas maneras:

- ? Para ayudarnos a redactar las especificaciones técnicas que nos permitan definir las características de los suministros o servicios que estamos contratando;
- ? Para verificar el cumplimiento de los requisitos que buscamos, aceptando la etiqueta como medio de prueba de cumplimiento de las especificaciones técnicas;
- ? Como referencia para evaluar las ofertas en la fase de adjudicación (véase un ejemplo a continuación);
- ? utilizando distintos tipos de etiquetas para objetivos distintos, por ejemplo, las etiquetas especiales pueden ser útiles en un enfoque gradual.

¹ Véase el artículo 24 de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 36 de la Directiva 2004/17/CE

No obstante, nunca se puede exigir a los licitadores que estén inscritos en un programa determinado de etiqueta ecológica.

Utilización de la etiqueta ecológica para las bombillas

Los criterios de la etiqueta ecológica europea exigen que las bombillas tengan una duración media de 10.000 horas. Cuando se incluye este requisito en un anuncio de contrato para la compra de bombillas, podría establecerse que 10.000 horas es la especificación técnica para la duración mínima y podría otorgarse un punto adicional en los criterios de adjudicación a cada 1.000 horas por encima de las 10.000.

3.2.2. Asesoría legal sobre la utilización de las etiquetas ecológicas y sus especificaciones detalladas en el procedimiento de licitación

Las directivas de contratos públicos (2004/17/CE y 2004/18/CE)¹ nos permiten explícitamente utilizar las especificaciones detalladas de las etiquetas ecológicas a la hora de definir los requisitos en materia medioambiental, ya sean basados en rendimiento o funcionales, siempre que:

- ? las especificaciones sean apropiadas para la definición de las características de los suministros o servicios cubiertos por el contrato;
- ? los requisitos de la etiqueta ecológica se basen en información científica;
- ? las etiquetas ecológicas se aprueben con la participación de todas las partes interesadas, organismos públicos, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones de protección del medio ambiente;
- ? estén a disposición de todos los sectores interesados.

Se supone que los productos y servicios portadores de una etiqueta ecológica cumplen con las especificaciones técnicas. No obstante, no está permitido exigir a las empresas como requisito la posesión de una etiqueta ecológica determinada, ni que cumplan (integralmente) con una etiqueta ecológica determinada. Siempre debemos aceptar otras pruebas adecuadas, como el informe de un ensayo llevado a cabo por una entidad reconocida o un informe técnico del fabricante.

3.3.3. Categorías de etiquetas ecológicas

Etiquetas ecológicas públicas, con criterios múltiples (Tipo I, ISO 14024)

Estos son los tipos más usuales de etiqueta y también los de uso más frecuente en la contratación pública con criterios medioambientales. Se basan en una serie de criterios de tipo aprueba/suspende que fijan los mínimos para la etiqueta en cuestión. Para cada grupo de productos o servicios incluidos en el programa se establecen distintas series de criterios. Normalmente estos criterios definen los resultados que debe alcanzar el producto en materia medioambiental y pueden establecer mínimos que aseguren la adecuación del producto para su uso.

¹ Véase el artículo 23 de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 35 de la Directiva 2004/17/CE

Etiquetas europeas y nacionales interesantes

Las etiquetas ecológicas de criterios múltiples más conocidas son la etiqueta europea (la flor) ¹ la etiqueta escandinava (el "cisne nórdico") y las etiquetas nacionales (como el "ángel azul" alemán). Se trata en todos los casos de etiquetas voluntarias y basadas en el ciclo de vida; todas ellas exigen la certificación del producto por un tercero (es decir, no por los propios productores). Cumplen normas estrictas de transparencia y de rigor científico en el establecimiento de los criterios y son no-discriminatorias.

Por ejemplo, en el caso de la etiqueta ecológica europea, es posible copiar los criterios de todos los grupos de productos y servicios directamente, si se considera pertinente, de la página web de la etiqueta ecológica de la UE².

No obstante, ello no ocurre con todas las etiquetas ecológicas. Algunas etiquetas contienen criterios que:

- ? se refieren a la práctica general de gestión de la empresa que fabrica el producto o que ofrece el servicio;
- ? se refieren a aspectos éticos y otras cuestiones similares.

Estos criterios no forman parte de las especificaciones técnicas tal como se definen en las directivas de contratos públicos, por lo que no deben utilizarse para los contratos con arreglo a esas directivas. Es decir, para que un criterio sea aplicable a una licitación pública debe estar relacionado con el objeto del contrato.

Etiquetas públicas relativas a un solo tema

Las etiquetas de un solo tema son las que se centran en una cuestión medioambiental concreta, como el uso de la energía o los niveles de emisiones. Existen dos tipos diferentes de etiquetas de un solo tema. El primer tipo se basa en uno o más criterios del tipo aprueba/suspende vinculados a un tema concreto, como la eficiencia energética. Si un producto cumple esos criterios, puede exhibir la etiqueta. Entre los ejemplos de este tipo de etiqueta está la etiqueta ecológica europea o la etiqueta "Energy star" para equipos de oficina.

Un éxito en USA con "energy star"

En 1993, el Gobierno Federal de EEUU decidió comprar únicamente equipos de oficina que cumplieran los requisitos "energy star". El gobierno federal es el mayor comprador de ordenadores del mundo, y se considera que esa decisión tuvo mucho que ver con que la inmensa mayoría de los equipos IT del mercado se adhirieran a las normas "Energy star". Los beneficios medioambientales del cambio de la administración federal a "energy star" se han calculado en un ahorro de electricidad de 200.000 millones de Kw/h desde 1995, lo que equivale a 22 millones de toneladas de CO₂³.

¹ Para más información, véase en Internet

http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm.

² Para más información, véase en Internet <http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/>

³ Para más información, véase en Internet <http://www.energystar.gov/>

El segundo tipo de etiqueta consiste en puntuar los productos o servicios según sus resultados medioambientales en torno a la cuestión de que se trate. Entre los ejemplos del segundo tipo están la etiqueta energética de la UE, que clasifica los aparatos domésticos según su eficacia energética, siendo el de mayor eficiencia A y el de menor, G.

Las etiquetas relativas a una cuestión única pueden ser muy útiles cuando se sigue un enfoque gradual de la licitación pública porque permiten una mejora gradual. La utilización de normas en materia de eficacia energética sería un primer paso excelente hacia un programa de contratación pública con criterios medioambientales más generalizado. La existencia de grados distintos nos permite decidir fácilmente lo lejos que queremos ir.

Etiquetas privadas

Además de las principales etiquetas públicas, existen una serie de etiquetas privadas, que gestionan ONG, grupos industriales, o combinaciones de sectores interesados. Entre ellas están etiquetas para programas de certificación forestal, como el FSC (Forest Stewardship Council)¹ o el PEFC (Pan European Forest Certification Council)², etiquetas ecológicas como el programa IFOAM³ o etiquetas de criterios múltiples como la etiqueta sueca "Bra miljoval"⁴.

Estos sistemas de etiquetas pueden atenerse o no a las directrices en materia de etiquetas ecológicas que son apropiadas para la contratación pública, tal como se han formulado anteriormente, en función de su accesibilidad o su método de adopción.

3.4. Cómo comprar materiales específicos y tomar en consideración los métodos de producción y transformación

Una parte importante del impacto medioambiental de un producto puede residir en el material de que está hecho y cómo se elabora. Con arreglo a las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, los métodos de producción pueden tenerse en cuenta expresamente cuando se definen las especificaciones técnicas⁵ aunque también lo permitían las directivas anteriores.

3.4.1. Cómo contratar materiales específicos

Como autoridad adjudicadora, tenemos derecho a insistir en que el producto que adquirimos esté fabricado de un material determinado, siempre que se respeten los principios de no discriminación, y libre movimiento de personas y mercancías contenidos en el Tratado.

También podemos indicar la gama de materiales que preferimos, o por el contrario especificar que ninguno de los materiales o sustancias químicas puede ser perjudicial para el medio ambiente. Un enfoque común para la licitación con criterios ecológicos de los productos de limpieza sería, por ejemplo, que la autoridad contratante presentara una lista indicativa de sustancias peligrosas nocivas para el medio ambiente o la salud pública (sobre la base de una evaluación de riesgo objetiva) que no desea que contenga el producto.

¹ Para más información, véase en Internet <http://www.fsc.org/fsc>

² Para más información, véase en Internet <http://www.pefc.org/internet>

³ Para más información, véase en Internet <http://www.ifoam.org>

⁴ Para más información, véase en Internet <http://www.snf.se/bmv/english.cfm>

⁵ Anexo VI de la directiva 2004/17/CE y anexo XXI de la directiva 2004/18/CE.

El derecho a especificar materiales o contenidos de un producto también incluye el derecho a solicitar que incluya un porcentaje mínimo de material reciclado o reutilizado, en la medida de lo posible.

Códigos en materia de contratación con criterios medioambientales en Gotemburgo¹ y Londres²

Elijamos productos que produzcan el mínimo daño medioambiental, tanto en su fase de fabricación como de utilización. Debemos tener en cuenta todo el proceso, desde la producción, pasando por el consumo hasta la eliminación.

- ? Elijamos productos que no sean perjudiciales ni para el consumidor ni para el usuario (considerando el entorno de trabajo de los empleados).
- ? Elijamos productos que sean biodegradables o puedan reutilizarse.
- ? Elijamos productos que no consuman innecesariamente energía o recursos naturales, ya sea durante su fabricación o su utilización.

El alcalde de Londres ha establecido un Código para la contratación con criterios medioambientales, por medio del cual tanto las empresas como los compradores públicos, se han comprometido a comprar bienes que contengan materiales reciclados siempre que sea posible.

3.4.2. Métodos de transformación y producción

Como dijimos anteriormente, tanto la Directiva 2004/17/CE como la Directiva 2004/18/CE, así como las directivas precedentes, nos permiten incorporar requisitos sobre métodos de producción en las especificaciones elaboradas para la contratación con criterios medioambientales.

No obstante, considerando que todas las especificaciones deben estar vinculadas al objeto del contrato, sólo podremos incluir aquellos requisitos que estén vinculados a la fabricación del producto y contribuyan a sus características, sin que tengan que ser necesariamente visibles.

Por ejemplo, podemos solicitar electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables (véase la sección 3.4.3. para más detalles) aunque la electricidad "verde" no sea distinta de la producida a partir de fuentes convencionales, e ilumine exactamente del mismo modo. No obstante, la naturaleza y el valor del producto final se ha visto modificada por el proceso y el método de producción utilizados. Por ejemplo, la electricidad producida a partir de una fuente renovable será en principio más cara, pero más limpia que la electricidad de una fuente convencional.

En conclusión, podemos incluir todos los requisitos que estén vinculados al objeto del contrato. En cambio, no podemos imponer requisitos medioambientales relativos a cuestiones que no estén relacionadas con el objeto en cuestión.

Un ejemplo claro de un requisito inaceptable sería insistir en que los fabricantes de los muebles que compramos utilicen papel reciclado en sus oficinas.

¹ Para más información, véase en Internet <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-056.html>

² Para más información, véase en Internet <http://www.lecf.org.uk/procurement/index.htm>

3.4.3. Qué ocurre con las energías renovables

La Directiva 2001/77/CE sobre la promoción de electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables presenta una definición de fuentes de energía renovables y de electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables¹.

Dado que la electricidad producida a partir de fuentes renovables es imposible de distinguir físicamente de la electricidad producida a partir de fuentes convencionales, el método de prueba es crucial para asegurar que la autoridad pública está consiguiendo la mejor relación calidad/ precio. La Directiva 2001/77/CE exige a los estados miembros una garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes renovables, con arreglo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, a más tardar el 27 de octubre de 2003. De conformidad con ello, los estados miembros deben garantizar la presentación de la garantía de origen de la electricidad limpia siempre que se solicite.

Compra de electricidad verde por parte de las autoridades británicas y holandesas

A principios de 2002, Sheffield Hallam, una universidad en el Reino Unido, decidió cubrir el 5% de su demanda de electricidad con energía limpia, y adjudicó el contrato a un proveedor de electricidad limpia. La compra de este 5% de electricidad ha permitido a ésta universidad disminuir sus emisiones de carbono entre un 1'5 y un 2% al año aproximadamente. La cifra se aumentará hasta alcanzar el 3% de objetivo anual de esta universidad, a través de otras medidas de eficiencia energética².

Casi todos los edificios públicos y la iluminación urbana del sudeste de Brabante, en los Países Bajos, reciben energía limpia. En marzo de 2002, 21 municipios de la región de Eindhoven firmaron un contrato con un proveedor para obtener electricidad limpia que cubriera el 75% de su consumo, lo que representaba unos 29 millones de Kwh. Los ayuntamientos se asociaron para obtener un mejor precio de la compañía de electricidad. Además de las ventajas medioambientales, el contrato que se negoció supuso un ahorro de costes de 620.000 euros con respecto a los contratos precedentes.

3.4.4. Alimentos procedentes de la agricultura ecológica

La producción de alimentos ecológicos es un proceso especializado.

Para que pueda comercializarse un producto alimenticio como ecológico en la UE, debe respetar determinados requisitos y estar certificado por un organismo de inspección autorizado. Estos requisitos están recogidos en el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2092/91 sobre la producción ecológica de productos agrícolas³.

Como autoridad adjudicadora, podemos incluir en nuestras especificaciones técnicas criterios aún más estrictos que los de la Directiva del Consejo (CEE) Nº 2092/91. Podemos exigir a un contrato de servicios de comedor que incluya un cierto porcentaje de alimentos ecológicos o que algunos productos alimenticios sean de producción ecológica.

¹ Véanse las definiciones en el artículo 2 de la Directiva 2001/77/CE, en (a)

² Para más información véase en Internet <http://www.iclei.org/egpis/egpc-059.htm>

³ El Reglamento del Consejo (CEE) Nº2092/91 de 24 de junio de 1991 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos alimenticios (DO L 198, 22.7.1991)

Por último, es obvio que las autoridades públicas pueden reducir el impacto medioambiental comprando productos de temporada, por ejemplo suministrando en sus servicios de comedor únicamente variedades de frutas y verduras de temporada para la zona y el periodo del año en cuestión.

Alimentos ecológicos en los comedores escolares italianos y en servicios de comedor en hospitales vieneses

Existen más de 300 ejemplos de servicios de comidas escolares ecológicas en Italia –algunos de ellos emplean únicamente fruta y verdura ecológica, otros ofrecen comidas confeccionadas al 80%, 90% o 100% con ingredientes ecológicos. La ciudad de Ferrara en el norte de Italia optó por un enfoque estructurado en su transición a lo ecológico. Empezó en 1994 encargando un estudio de viabilidad y a continuación elaboró una lista de alimentos que pudieran utilizarse sin un aumento significativo de los costes. En 2003, el 50% de los alimentos que se servían en los comedores públicos eran ecológicos; el porcentaje subía hasta el 80% en las guarderías¹.

En Viena se adoptó un enfoque similar, centrado en productos fáciles de obtener de explotaciones ecológicas sin problemas de suministro. En la actualidad se trata de cereales, productos lácteos, fruta y verdura (según la temporada) y carne. Se sirve comida ecológica en hospitales, residencias de ancianos, colegios y guarderías. El porcentaje de alimentos de la agricultura ecológica es variable en función del tipo de institución: por ejemplo, el 30% en las guarderías, con el objetivo de aumentar el porcentaje hasta el 50% en los dos próximos años².

3.4.5. Madera sostenible y procedente de talas legales

La madera³, y especialmente la madera procedente de bosques tropicales y otros bosques primarios, ha atraído en gran medida la preocupación pública y la atención de los medios de comunicación en los últimos tiempos. Los términos “sostenible” y “legal” referidos a la madera son conceptos complejos y difíciles de definir. Existe consenso sobre el hecho de que una gestión sostenible del bosque implica una gestión que tiene entre sus objetivos la preservación de la biodiversidad, la productividad y la vitalidad y que considera también los aspectos sociales, como el bienestar de los trabajadores o los intereses de los pueblos indígenas o pueblos que dependen del bosque para sobrevivir. Así pues, las nociones “sostenible” y “legal” se refieren al entorno social y medioambiental, en la misma medida que a las condiciones económicas.

El comercio de madera de la UE se lleva a cabo en su mayoría con países que aplican de modo efectivo la legislación en materia forestal; no obstante, la tala ilegal es un problema grave en algunos de los países y regiones de procedencia de los productos forestales que importa la UE. Ello ha inducido a los estados y las organizaciones internacionales a esforzarse por afrontar este problema de la tala insostenible e ilegal a través de una serie de actuaciones, incluyendo los contratos públicos. Es obvio que las autoridades públicas son consumidores importantes de productos madereros, y por consiguiente su intervención podría permitir una reducción de la demanda de madera procedente de tala ilegal.

En el momento de redactar las especificaciones técnicas, podemos especificar los requisitos de carácter medioambiental que debe cumplir la madera que

¹ Para más información, véase en Internet <http://www.comune.fe.it>

² Para más información, véase en Internet <http://www.wien.gv.at/ma22/oekokauf/>

³ En el término madera se incluyen los troncos, tablonés, elementos de construcción de madera y muebles de madera.

compramos. Existen varios gobiernos, y organismos patrocinados por los sectores comerciales que han elaborado normas y programas de certificación, con especificaciones técnicas destinadas a promover la gestión sostenible de los bosques.

Estos programas de certificación forestal, como el FSC (Forestry Stewardship Council) o el PEFC (Programme for the endorsement of forest certification schemes), introducen criterios relativos a los aspectos de sostenibilidad medioambiental de la obtención de la madera. Estos criterios pueden utilizarse en las especificaciones técnicas, para definir exactamente el concepto de madera sostenible desde el punto de vista ecológico, sin introducir el requisito de cumplimiento de ningún programa específico de certificación forestal.

Especificaciones técnicas de utilidad para la compra de madera

A continuación, algunos criterios que pueden utilizarse en las especificaciones técnicas de un contrato sostenible desde el punto de vista medioambiental:

- ? La garantía de que el índice de extracción de madera se mantiene a niveles que puedan sostenerse permanentemente;
- ? La utilización de métodos biológicos de control de plagas, acordes con el medio ambiente, y la evitación del uso de pesticidas químicos.

Al igual que ocurre con las especificaciones técnicas, sólo podemos incluir aquellas especificaciones que estén relacionadas con el objeto del contrato. Por ello no podemos incluir especificaciones de un programa relativo, por ejemplo, a la protección de los pueblos cuya subsistencia depende del bosque.

No obstante, sí podemos, como autoridad adjudicadora, indicar en el anuncio del contrato o el pliego de condiciones que aceptaremos una certificación forestal entre los medios de prueba posibles del respeto de los requisitos que se solicitan. Por supuesto debemos aceptar otros medios de prueba equivalentes.

Los sistemas de certificación forestal suelen contener otros requisitos relativos a la legalidad de la extracción de la madera, que no están vinculados al contrato público que nos ocupa, por lo que promoviendo estos sistemas aumentaremos indirectamente las posibilidades de que la madera se obtenga de fuentes legales.

CAPITULO 4

SELECCIÓN DE PROVEEDORES, PRESTADORES DE SERVICIOS O CONTRATISTAS

Resumen

- ? Se puede excluir a empresas con actuaciones contrarias a la legislación o las normas en materia de medio ambiente siempre que ello afecte a su profesionalidad.
- ? Dentro de los criterios de capacidad técnica, la experiencia de una empresa en el pasado y las cualificaciones profesionales de sus empleados nos brindan la oportunidad de incluir consideraciones ecológicas.
- ? Para verificar si los licitadores pueden llevar a cabo las medidas de gestión medioambiental que prescribe el contrato, las autoridades adjudicadoras pueden pedirles que demuestren su capacidad técnica para ello.
- ? Los sistemas de gestión medioambiental, como el EMAS, pueden servir como medios de prueba (no exclusivos) de la capacidad técnica.
- ? No se permite la inclusión de requisitos que exijan cumplir un sistema de gestión medioambiental determinado.

4.1. Introducción

Los criterios de selección se centran en la capacidad de una empresa de llevar a cabo el contrato al que licitan. En este capítulo veremos como podemos utilizar el ámbito que ofrecen las directivas de contratos públicos para aplicar criterios acordes con el medio ambiente en la fase de selección. Iremos analizando las distintas categorías de criterios de selección, entre ellos los criterios de exclusión, los criterios de capacidad financiera y los criterios de capacidad técnica. Nos detendremos en cómo pueden utilizar los adjudicadores los programas europeos de gestión y auditoría (EMAS).

4.2. Criterios de exclusión

Los criterios de exclusión se refieren a circunstancias en las que una empresa puede estar inmersa que normalmente inducen a las autoridades adjudicadoras a no hacer negocios con ella¹.

En las Directivas de contratos públicos se incluyen listas exhaustivas de los motivos que pueden conducir a una autoridad adjudicadora a excluir a un

¹ Por ejemplo, que la empresa :

- esté en bancarrota o intervenida,
- haya cometido faltas profesionales graves,
- no haya pagado impuestos o cotizaciones a la Seguridad Social

licitador. En algunos casos especialmente graves desde el punto de vista penal puede ser incluso obligatoria la exclusión de un licitador¹.

En lo relativo a la conducta profesional de una empresa, entre los criterios de exclusión existen dos disposiciones nos permiten tomar en consideración el comportamiento de una empresa que resulte perjudicial para el medio ambiente: que el operador económico haya sido condenado por sentencia con autoridad de cosa juzgada y en la que se aprecie un delito que afecte a su moralidad profesional, y que haya cometido una falta grave en materia profesional².

Así pues, con arreglo a las directivas de contratos públicos 2004/17/CE y 2004/18/CE, se considera que cuando existen disposiciones en derecho nacional que tengan ese efecto, un incumplimiento de la legislación medioambiental, que haya sido objeto de una sentencia con autoridad de cosa juzgada o una decisión que tenga efecto equivalente, puede considerarse un delito que afecta a la profesionalidad del operador económico en cuestión o una falta grave en materia profesional, que permite la exclusión de esa parte como candidato al contrato.

Exclusión de licitadores por violación reiterada del derecho del medio ambiente

Por ejemplo, con arreglo a las Directivas de contratos públicos, 2004/17/CE y 2004/18/CE, una empresa de tratamiento de residuos que ha incumplido repetidamente las disposiciones en materia de medio ambiente de conformidad con el derecho administrativo, con el resultado de sanciones administrativas reiteradas, puede quedar excluida por motivos de falta grave en materia profesional.

4.3 Capacidad técnica

4.3.1. Criterios generales de capacidad técnica en materia de medio ambiente

Las directivas de contratos contienen una lista exhaustiva de criterios de selección que las autoridades adjudicadoras pueden prescribir con el fin de acreditar la capacidad técnica de los licitadores para ejecutar el contrato sometido a procedimiento de licitación³.

Entre los contratos en los que las competencias técnicas en materia de medio ambiente tienen una relevancia especial, se encuentran: los contratos de gestión de residuos, construcción, contratos de renovación o mantenimiento de edificios, y servicios de transporte, entre otros.

Entre las competencias técnicas de carácter medioambiental están las competencias técnicas que minimizan la generación de residuos, competencias que evitan los vertidos de productos contaminantes, que reducen los costes en combustible y que limitan al máximo la destrucción de hábitats naturales. En la práctica, se refieren a cuestiones como las que enumeramos a continuación:

- ? Si la empresa licitadora tiene en plantilla o tiene acceso a técnicos con los conocimientos y experiencia necesaria para tratar los aspectos medioambientales del contrato.

¹ Véase el artículo 54 de la Directiva 2004/17/CE y el artículo 45 de la Directiva 2004/18/CE

² Artículo 45 de la Directiva 2004/18/CE y artículos 53 y 54 de la Directiva 2004/17/CE

³ Artículo 48 de la Directiva 2004/18/CE y artículos 53 y 54 de la Directiva 2004/17/CE

- ? Si la empresa licitadora posee o tiene acceso al equipamiento técnico necesario para la protección medioambiental.
- ? Si la empresa licitadora tiene a su disposición medios de investigación y técnicas que cubran los aspectos medioambientales.

En los criterios relativos a la capacidad técnica, un instrumento útil para integrar los criterios medioambientales es la **relación de los contratos ejecutados**. Si se trata de una licitación con criterios ecológicos, podemos utilizar estos criterios para preguntar por las experiencias anteriores de las empresas en ese tipo de contratos. Al hacerlo, debemos asegurarnos de especificar cual es la información que se considera relevante y que medios de prueba deben aportarse.

Como se garantiza la aptitud de los constructores en materia de medio ambiente

Por ejemplo, si una autoridad adjudicadora quiere asegurarse de que un edificio público de nueva construcción cumpla normas estrictas en cuanto a sus resultados medioambientales, tiene sentido solicitar a los arquitectos licitadores que presenten pruebas de su experiencia anterior en el diseño de edificios de gran calidad medioambiental.

Del mismo modo, si hay que construir un equipamiento municipal en una zona de medio ambiente sensible, la autoridad adjudicadora podrá pedir que el licitador demuestre que tiene experiencia en la gestión de proyectos de obras en esas condiciones.

En otros casos, los aspectos medioambientales pueden adoptarse en la **cualificación educativa y profesional**. Estas son cualidades de una importancia especial para los contratos que sólo pueden lograr sus objetivos medioambientales por medio de la formación adecuada del personal.

Cómo se garantiza la competencia profesional de los profesionales que retiran el amianto

Muchos edificios europeos están aislados con amianto. Cada vez que se realizan tareas de mantenimiento en estos edificios, es importante que sean contratistas cualificados los encargados de retirar el amianto con seguridad. Para minimizar los riesgos para la salud, la seguridad y los riesgos medioambientales asociados a esa tarea, es importante introducir en los criterios de selección la exigencia de que los contratistas tengan una experiencia adecuada en la realización de esa tarea, sancionada por una licencia expedida por la autoridad adecuada o por medio de una forma de prueba de competencia técnica equivalente.

4.3.2. Sistemas de gestión medioambiental

Cualquier organización (gubernamental o corporativa) que desee mejorar sus resultados globales en materia de medio ambiente, puede optar por lanzar un sistema de gestión medioambiental.

Existen dos sistemas principales de gestión medioambiental en funcionamiento en la UE. Se trata del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales

(EMAS)¹ y de las normas europeas/internacionales sobre sistemas de gestión medioambiental (EN/ISO 14001)². El sistema EMAS está abierto a organizaciones enclavadas en la UE o en la Zona Económica Europea, mientras que el sistema ISO está abierto a organizaciones en todo el mundo. Existen unos 13.500 certificados ISO 14001 y unos 4.000 enclaves y organizaciones en Europa inscritos en EMAS.

Los sistemas de gestión medioambiental son herramientas vinculadas a las organizaciones, cuyo objetivo es la mejora de los resultados ambientales globales de la organización que los asume. A través de ellos las organizaciones obtienen una visión clara de sus impactos medioambientales, les permiten afrontar los impactos significativos y gestionar bien estos impactos, en el sentido de una mejora continuada de sus resultados medioambientales. Cabe citar, entre los campos donde las mejoras revisten una importancia especial, el uso de los recursos naturales, como agua y energía; la formación profesional y la información al personal; el uso de métodos de producción acordes con el medio ambiente; la compra de material de oficina con criterios ecológicos; la fabricación de productos ecológicos, etc.

4.3.3. La utilización de sistemas de gestión medioambiental en los contratos públicos

Las Directivas de contratos públicos (2004/17/CE y 2004/18/CE) permiten que las autoridades adjudicadoras "en casos apropiados" exijan a los licitadores que acrediten su capacidad técnica para cumplir los requisitos contenidos en el contrato de establecer ciertas medidas de gestión medioambiental en los contratos públicos de obras y contratos de servicios³.

"Los casos adecuados" debe interpretarse como una referencia a los contratos cuya ejecución puede perjudicar al medio ambiente y un llamamiento a medidas de protección del medio ambiente durante su ejecución. Naturalmente, estas medidas están directamente vinculadas al rendimiento del contrato.

Construcción de un puente en un área protegida

Un ejemplo de estas medidas de gestión medioambiental específicas sería un contrato para la construcción de un puente en un área protegida, que precisa del establecimiento de una serie de medidas específicas encaminadas a garantizar la protección eficaz de la fauna y la flora de la zona durante la construcción del puente.

No está permitido exigir el cumplimiento de criterios de selección que no estén relacionados con el contrato que se va a ejecutar. Así pues, las medidas de gestión no tiene que establecerse en el momento de presentar la oferta, ni es necesario que continúen después de la conclusión del contrato, ya que ello no se considera relevante para el contrato.

¹ Reglamento (CE) N° 761/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo de 19 de marzo de 2001 que contempla la participación voluntaria de las organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

² Norma Europea/Internacional EN/ISO 14001 : 1996 sobre sistemas de gestión medioambiental.

³ Con arreglo al inciso f del apartado 2 del artículo 48 de la directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y el Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, contratos de suministro y de servicios, « para los contratos públicos de obras y de servicios, y únicamente en los casos adecuados, una indicación de las medidas de gestión medioambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato » puede utilizarse como criterio de selección por parte de la autoridad adjudicadora.

Las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE reconocen explícitamente que los certificados EMAS, pueden servir, en caso de que sean relevantes, como medio posible de prueba para las empresas, para demostrar su capacidad técnica para llevar a cabo esas medidas de gestión medioambiental. Por supuesto, las autoridades adjudicadoras deben reconocer igualmente otros certificados equivalentes expedidos por organismos que sean conformes con el derecho comunitario o con las normas europeas o internacionales relevantes en materia de certificación y basadas en normas de gestión medioambiental europeas e internacionales pertinentes. Asimismo deben aceptar todos los demás medios de prueba que permitan a la empresa demostrar su capacidad técnica.

Esto significa que las autoridades adjudicadoras nunca podrán exigir a las empresas que estén inscritas en EMAS ni que cumplan (integralmente) con los requisitos para pertenecer a EMAS.

Finalmente, cabe señalar que el uso de la pertenencia a EMAS no se limita a proporcionar una prueba de la capacidad técnica para llevar a cabo medidas de gestión medioambiental. La pertenencia a EMAS puede servir como medio de prueba, siempre que contenga información pertinente sobre los requisitos específicos, cuando una autoridad adjudicadora establezca otros criterios de selección de tipo medioambiental, tal como se menciona en la sección 4.3.1., por ejemplo, requisitos relativos al equipamiento técnico o a la formación profesional del personal.

CAPITULO 5

ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

Resumen

- ? Se pueden aplicar criterios de adjudicación basados en el medio ambiente, siempre que se trate de criterios:
 - Vinculados con el objeto del contrato,
 - Que no confieran una libertad ilimitada de elección a la autoridad adjudicadora,
 - Que se mencione expresamente en el anuncio de licitación y en los documentos del contrato,
 - Que cumplan con los principios fundamentales del derecho comunitario.

- ? La adopción de un enfoque de “coste total del ciclo de vida” desentraña los costes reales de un contrato. La utilización de este enfoque en la preparación de los criterios de adjudicación mejorará tanto los resultados medioambientales como la situación financiera.

- ? Muchos órganos públicos y privados que contratan utilizan criterios de coste total de propiedad (total cost of ownership) y coste de ciclo de vida minimizado (minimised life-cycle cost, o LCC) de modo generalizado. Como consecuencia, hay análisis de LCC y directrices disponibles que pueden facilitar la tarea de desarrollar especificaciones para definir requisitos en el proceso de licitación y adjudicación¹.

5.1. Reglas generales para la adjudicación de un contrato

5.1.1. Criterios de adjudicación

La adjudicación del contrato es la última fase del procedimiento de contratación. En esta fase, la autoridad adjudicadora evalúa la calidad de las ofertas y compara precios. A la hora de evaluar la calidad de las ofertas, usamos criterios de adjudicación predeterminados, publicados de antemano, para decidir cual de las ofertas es mejor. Con arreglo a las directivas sobre contratos públicos, tenemos dos opciones: podemos comparar ofertas basándonos únicamente en el precio, o podemos decidir adjudicar el contrato a la “oferta más ventajosa desde el punto de vista económico”, lo que implica la consideración de otros criterios de adjudicación, además del precio más bajo.

Dentro del criterio “oferta más ventajosa desde el punto de vista económico” siempre se incluyen dos o más sub-criterios, lo que permite la inclusión de criterios medioambientales. Así, en la relación no exhaustiva de ejemplos de las directivas, para que las autoridades adjudicadoras puedan determinar la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico, aparecen: calidad, precio, perfección técnica, características estéticas y funcionales, consideraciones medioambientales, costes de funcionamiento, eficacia en materia de costes, servicio post-venta y asistencia técnica, fecha de entrega y periodo de entrega, y periodo de culminación.

¹ Algunas veces se distingue entre « whole-life costs » (o total cost of ownership, coste total de propiedad), que son costes del ciclo completo de vida, y « life-cycle cost», que es un concepto más restringido de costes del ciclo de vida que no siempre incluye costes como el de retirada o el de eliminación de los residuos. Corresponde a las autoridades adjudicadoras aplicar el concepto que sea más apropiado en cada caso (por ejemplo, en función de la información de que se disponga).

La mejor oferta se determina a partir de varios sub-criterios diferentes. Ello nos permite utilizar varias técnicas para comparar y ponderar los distintos sub-criterios. Entre éstas técnicas están la comparación de matrices, ponderaciones relativas y sistemas bonus/ malus. Las autoridades adjudicadoras son responsables de especificar y publicar los criterios para la adjudicación del contrato y el peso relativo que se otorga a cada uno de los criterios con el tiempo suficiente para que los licitadores los conozcan cuando preparan sus ofertas.

La lista de criterios que van a determinar la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico, deberán formularse de modo que:

- ? Tengan relación con el objeto del contrato que se va a adjudicar (tal como se describe en las especificaciones técnicas);
- ? Permitan la evaluación de las ofertas sobre la base de los criterios económicos y cualitativos que presentan en conjunto, para determinar la oferta que ofrezca la mejor rentabilidad¹.

En la práctica, ello implica que no es necesario que cada criterio de adjudicación por separado aporte una ventaja económica a la autoridad adjudicadora, sino que los criterios de adjudicación considerados conjuntamente (por ejemplo, económico y medioambiental) deben permitir la determinación de la mejor relación calidad/ precio.

5.1.2. Vinculación de los criterios de adjudicación con las especificaciones técnicas

Puede que exista un vínculo entre los requisitos de las especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación. Las especificaciones técnicas definen el nivel necesario de rendimiento que debe alcanzarse. Pero en nuestro papel de autoridad adjudicadora, podemos decidir que un producto/servicio/obra cuyos resultados superan el nivel mínimo puede recibir puntos adicionales, que pueden concederse en la fase de adjudicación. Así pues, todas las especificaciones técnicas deberían poder traducirse en forma de criterios de adjudicación.

Cómo se premia la eficiencia energética en la limpieza de equipos

Una autoridad adjudicadora ha prescrito en las especificaciones técnicas que el material de limpieza no debe consumir más de 3 Kwh de electricidad. Así pues, esta autoridad adjudicadora puede premiar a los equipos que dan mejores resultados reflejando en los criterios de adjudicación, que a la hora de evaluar las ofertas, se concederán puntos suplementarios a los equipos que rebajen el consumo en Kw/h por debajo de la cantidad mínima.

5.2. Utilización de los criterios de adjudicación

5.2.1. Directrices generales

Las Directivas de contratos (2004/17/CE y 2004/18/CE) permiten específicamente la inclusión de consideraciones medioambientales entre los criterios de adjudicación. Esta legislación se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La sentencia –513/99 (Concordia Bus) sentó las bases para el

¹ Véase el considerando 46 de la Directiva 2004/18/CE y el considerando 55 de la Directiva 2004/17/CE

establecimiento de criterios de adjudicación relacionados con la protección del medio ambiente¹.

El asunto Concordia Bus

En 1997, la Ciudad de Helsinki, Finlandia, decidió someter a licitación la gestión de la red de autobuses urbanos. Entre los criterios de adjudicación que se utilizaron estaba el precio global, la calidad de los autobuses y la calidad operativa.

Según uno de los criterios de adjudicación, las empresas podían recibir puntos adicionales si respetaban unos determinados niveles de emisiones y de ruido. Sobre la base de estos puntos adicionales, el contrato se adjudicó a HKL, que es la empresa municipal de transportes. Concordia Bus, un competidor que no consiguió el contrato, interpuso un recurso de anulación contra esta decisión, alegando que los niveles de emisiones y de ruido no podían utilizarse como criterios de adjudicación porque no aportaban ninguna ventaja económica a la autoridad adjudicadora.

De la sentencia del Tribunal en este asunto, y de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, que aluden explícitamente a la sentencia en su primer considerando, se desprende que los criterios de adjudicación deben cumplir cuatro condiciones.

1. Los criterios de adjudicación deben estar vinculados con el objeto del contrato

Ello es fundamental. Garantiza que los criterios de adjudicación reflejan las necesidades de la autoridad adjudicadora, tal como se define en el objeto del contrato.

La existencia de un vínculo en el asunto Concordia Bus

En el asunto Concordia Bus, el tribunal consideró que los criterios de adjudicación relativos a los niveles de emisiones de óxido de nitrógeno y el nivel de ruido de los autobuses, que se utilizarían para suministrar un servicio de transporte, sí que cumplían el requisito de estar vinculados al objeto del contrato.

En otra sentencia del asunto Wienstrom² el Tribunal de Justicia aportó información suplementaria acerca de cómo debía interpretarse el vínculo con el objeto del contrato.

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-513/99.

² Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-448/01.

La inexistencia de vínculo en el asunto Wienstrom

En este asunto, el Tribunal de Justicia declaró que un criterio consistente únicamente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables que exceda del volumen de consumo previsible de la autoridad adjudicadora (que era el objeto del contrato) no podía considerarse vinculado con el objeto del contrato.

Cabe señalar, no obstante, que el Tribunal reconoció al mismo tiempo la posibilidad de que uno de los criterios de adjudicación fuera la cantidad de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables (como parte de la electricidad que se abasteciera a la autoridad adjudicadora). Además, también declaró que nada impedía a la autoridad adjudicadora, atribuir al citado criterio un coeficiente de ponderación del 45% para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, a efectos de la adjudicación, siempre que esa ponderación permitiera una evaluación sintética de los criterios elegidos.

2. Los criterios de adjudicación deben ser específicos y cuantificables desde el punto de vista objetivo

El Tribunal de Justicia ha declarado que, según jurisprudencia reiterada, los criterios de adjudicación del contrato no deben conferir a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección. Deben limitar esa libertad de elección estableciendo criterios específicos, relativos a los productos y cuantificables, o como lo formula el Tribunal de Justicia, criterios que tengan el grado adecuado de concreción y que sean cuantificables desde el punto de vista objetivo.

Carácter específico y cuantificable de los criterios de adjudicación en el asunto Concordia Bus

En el asunto Concordia Bus, previamente a la evaluación de las ofertas, las Ciudad de Helsinki especificó y publicó en el anuncio de licitación un sistema por el cual un licitador podía obtener puntos adicionales con arreglo a ciertos criterios de niveles de ruido y emisiones¹. El Tribunal de Justicia consideró que este sistema era adecuadamente específico y cuantificable. El Tribunal de Justicia esclareció este punto en la sentencia Wienstrom.

La claridad y objetividad de los criterios de adjudicación en el asunto Wienstrom

En la sentencia Wienstrom, el Tribunal de Justicia declaró que, para otorgar a los licitadores las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas, la autoridad adjudicadora tiene que formular los criterios de adjudicación de tal manera que « todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan interpretarlos de la misma forma »². El Tribunal de Justicia formuló otro de los elementos necesarios para dar claridad a los criterios de adjudicación y hacerlos cuantificables, a

¹ En este asunto, se otorgaban puntos adicionales, entre otros, por « el uso de autobuses con emisiones de óxidos de nitrógeno inferiores a 4 g/kWh (+ 2,5 puntos/autobús) o inferiores a 2 g/kWh (+ 3,5 puntos/autobús) y, por otra parte, un nivel de ruido externo inferior a 77 dB (+ 1 punto/autobús)

² En este asunto, la autoridad adjudicadora no fijó un período de suministro determinado respecto al cual los licitadores tuvieran que indicar la cantidad que podrían suministrar.

saber, que la autoridad adjudicadora debería formular únicamente criterios de adjudicación que vayan acompañados de requisitos que permitan el control efectivo de la exactitud de las informaciones facilitadas por los licitadores.

3. Los criterios de adjudicación deben publicarse previamente

Con arreglo a las directivas de contratos públicos, en los anuncios de licitación debe figurar si el criterio de la autoridad adjudicadora para adjudicar el contrato es "precio más bajo" o "oferta más ventajosa desde el punto de vista económico". En éste caso, los criterios utilizados para definir la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico deben mencionarse en el anuncio de licitación o como mínimo en el pliego de condiciones.

4. Los criterios de adjudicación deben respetar el derecho comunitario

La última condición que se deriva del Tratado de la CEE y de las directivas de contratos públicos mencionadas es que los criterios de adjudicación deben cumplir con todos los principios fundamentales del derecho comunitario. El Tribunal de Justicia ha mencionado explícitamente la importancia del principio de no-discriminación, que sienta las bases de otros principios, como la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento.

La distinción entre carácter específico y discriminación en el asunto Concordia Bus

En el asunto Concordia Bus se planteó expresamente la cuestión de la discriminación. Una de las objeciones de la compañía Concordia Bus consistía en que la Ciudad de Helsinki había fijado criterios discriminatorios, porque la compañía propiedad de la Ciudad, HKL, era la única que tenía vehículos de propulsión a gas que podían cumplir con los niveles de emisiones solicitados. El Tribunal de Justicia declaró en su sentencia que el hecho de que únicamente un reducido número de empresas pudiera satisfacer uno de los criterios de adjudicación establecidos por la autoridad adjudicadora no lo convertía en discriminación. Así pues, cuando se trata de determinar si ha existido discriminación, deben tenerse en cuenta todos los hechos presentes en el asunto¹.

5.2.2. Utilización de costes de ciclo de vida

En la fase de adjudicación de un procedimiento de adjudicación de contratos, el precio de una oferta siempre es uno de los factores que más influye. Pero ¿cómo definimos el precio?

Cuando contratamos un producto, un servicio o una obra, siempre pagamos un precio. Pero el precio de compra no es más que uno de los elementos del coste dentro del proceso global de contratar, poseer y desechar. Para evaluar el verdadero coste de un contrato, necesitamos analizar todas las fases. Esto se denomina enfoque de "costes del ciclo de vida". Implica la inclusión en la decisión de contratar de todos los costes en que incurriremos durante la vida útil del producto o servicio.

¹ Uno de esos hechos en este asunto era que la demandante, Concordia Bus, había ganado otro concurso en el que se aplicó el mismo requisito de autobuses de propulsión a gas.

Una evaluación de costes del ciclo de vida no tiene que ser algo difícil ni laborioso. Existen muchas técnicas especiales para elaborar cálculos de costes del ciclo de vida en el mercado privado; no obstante, nosotros podemos empezar con una sencilla comparación de costes obvios y cuantificables.

Coste del ciclo de vida: una sugerencia del Chartered Institute of Purchasing¹ del Reino Unido

El Chartered Institute of Purchasing and Supply del Reino Unido sugiere que se incluyan en los costes de vida:

- ? La compra y todos los costes asociados (entrega, instalación, puesta en funcionamiento, etc.)
- ? Los costes de funcionamiento, incluyendo la energía, las piezas de recambio, y el mantenimiento,
- ? Los costes de final de vida, como la desconexión y la retirada.

Estos costes deberían formar parte de los elementos de la fase de adjudicación, para que se tengan en cuenta a la hora de determinar la licitación más ventajosa desde el punto de vista económico. Con ello se consigue que los resultados medioambientales del producto en cuestión sean mejores, ya que este proceso descubre los costes relacionados con el uso de recursos y la eliminación, que de otro modo no recibirían la atención debida.

5.2.3. Cómo se utiliza el cálculo de costes totales de ciclo de vida para promover consideraciones medioambientales

La política de ahorro de costes –y protección del medio ambiente simultáneamente- a través de la utilización del enfoque de "costes de ciclo de vida" puede llevarse a la práctica de diversas maneras. A continuación se exponen algunos ejemplos.

A. Ahorros en el uso de agua y energía

El paso más fácil hacia una contratación eficaz en materia de costes y acorde con el medio ambiente es a través del ahorro de agua. Electricidad y combustibles fósiles. La ventaja es que este tipo de ahorros es claramente beneficioso para la situación financiera de la autoridad adjudicadora y para el medio ambiente. Los costes del agua y la energía son fáciles de calcular y tienen un aspecto económico claro, por lo que pueden emplearse fácilmente como criterios de adjudicación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Desde una perspectiva medioambiental la importancia del uso del agua y la energía es indiscutible, especialmente, por ejemplo, el efecto de los combustibles fósiles en las emisiones de CO₂ o la producción de residuos.

B. Ahorros en los costes de eliminación

Resulta fácil que se olviden los costes de eliminación cuando se contrata un producto o se organiza un concurso para un proyecto de construcción. Al final tendrán que pagarse los costes de eliminación, aunque algunas veces ello tiene lugar mucho tiempo después. Algunas veces, no tener en cuenta estos

¹ Hay más información disponible en la página web del CIPS (<http://www.cips.org>).

costes cuando se contrata puede convertir una ganga en una compra cara. Los costes de eliminación pueden incluir desde la retirada física hasta la contratación de una eliminación con seguridad. Las normas que regulan la eliminación suelen ser muy estrictas.

Cómo se planifica la fase de eliminación de modo inteligente: el ejemplo del sector de la construcción

Uno de los ámbitos donde se producen muchos residuos es el sector de la construcción. La demolición de edificios no sólo implica el movimiento de una gran cantidad de escombros, sino también la gestión de materiales peligrosos, como el amianto. Así pues, en el aviso de licitación podemos preguntar a los constructores qué cantidad de residuos peligrosos calculan que van a producir durante la demolición y el coste de su eliminación. En algunos casos, como en la construcción de carreteras, debería ser posible calcular los beneficios que se pueden extraer de la utilización de materiales de construcción reciclados, como el asfalto usado.

Los ejemplos demuestran que incluyendo en los criterios de adjudicación la cantidad y composición de los residuos podemos ahorrar dinero y proteger el medio ambiente. Y una vez que hemos calculado los costes aproximados de la eliminación de residuos, debería ser posible hacer la conversión del criterio medioambiental de reducción de residuos, a un criterio económico.

CAPITULO 6

CLÁUSULAS DE EJECUCIÓN DE UN CONTRATO

Resumen

- ? Las cláusulas del contrato pueden utilizarse para incluir las consideraciones medioambientales en la fase de ejecución.
- ? La autoridad adjudicadora puede especificar cómo deben suministrarse los bienes e incluso el método de transporte.
- ? El contratista está obligado a respetar todas las cláusulas de ejecución contenidas en el pliego de condiciones, cuando lleve a cabo la obra contratada o suministre los productos incluidos en el aviso de licitación.

6.1. Normas que regulan las cláusulas de los contratos

- ? Las cláusulas del contrato no deberían desempeñar un papel en la elección del subcontratista que consiga el contrato, lo que significa que cualquier licitador, en principio, debería ser capaz de optar a ello. Estas cláusulas no deberían ser especificaciones técnicas disfrazadas, premios o criterios de selección. Mientras que los subcontratistas deben demostrar que sus ofertas reúnen las especificaciones técnicas, la prueba de cumplimiento de la cláusula del contrato no debería ser solicitada durante el procedimiento de compra. Por ejemplo, no se deberían usar las cláusulas del contrato para requerir un proceso de producción particular (para provisiones), o proveer la experiencia particular (para servicios), ya que éstas son las condiciones que se relacionan con la selección del contratista.
- ? Incluso aunque las cláusulas del contrato se consideren fuera del procedimiento del premio de los contratos, tienen que estar dispuestos claramente en la convocatoria de ofertas. De hecho, los subcontratistas deberían ser conscientes de todas las obligaciones dejadas de lado en el contrato y ser capaces de reflejar esto en el precio de sus ofertas.
- ? Las cláusulas del contrato deberían estar vinculadas al cumplimiento del contrato.
- ? Las cláusulas del contrato no pueden ser las causantes de la discriminación a favor del contratista en ninguno de los Estados Miembros.
- ? Un contratista es obligado a respetar todas las cláusulas de cumplimiento dispuestas en los documentos del contrato, mientras lleva a cabo el trabajo solicitado o suministra los productos para cubrir la demanda de la oferta.

El ejemplo de DEFRA, la agencia medioambiental del Reino Unido: ¡en mi edificio, se sigue mi política medioambiental!

En las directrices sobre contratación con criterios medioambientales, el ministerio de medio ambiente del Reino Unido, DEFRA, especifica que todos los contratistas que trabajen en su edificio deben seguir la política medioambiental del organismo. Ello incluye normas sobre prohibición del tabaco, desecho de las basuras en los contenedores correspondientes, respeto de las restricciones de aparcamiento y en general, respeto de las normas de protección del medio ambiente que se aplican al personal¹.

6.2. Cláusulas de ejecución de los contratos de obras o de servicios

He aquí algunos ejemplos de posibles cláusulas de rendimiento para contratos de obras o servicios:

- ? **Transporte de productos y herramientas al lugar:**
 - entrega de productos en el lugar en forma concentrada y distribución posterior por el lugar,
 - uso de contenedores reutilizables para el transporte de los productos al lugar;
- ? **método de ejecución del servicio:**
 - uso de indicadores de dosificación para garantizar que se utilicen las cantidades adecuadas de producto de limpieza;
- ? **retirada de los productos usados o del embalaje de los productos:**
 - retirada de los productos o del embalaje para su reutilización, reciclado o eliminación adecuada por parte del contratista;
- ? **formación de los empleados del contratista:**
 - personal con formación sobre el impacto medioambiental de su trabajo y la política medioambiental de la autoridad en cuyos edificios trabajan.

6.3. Cláusulas de ejecución de los contratos para el suministro de bienes

En un contrato de suministro, el rendimiento consiste básicamente en la entrega de los bienes; por ello, la principal oportunidad que se nos ofrece de utilizar las cláusulas medioambientales del contrato reside en especificar cómo se van a entregar los bienes. Algunas formas sencillas de mejorar el impacto medioambiental del contrato son:

- ? hacer que se entreguen **las cantidades adecuadas** del producto (generalmente esto significa entrega en grandes cantidades, más eficaz por el menor impacto del transporte de cada ítem que la entrega de cantidades más pequeñas con más frecuencia; otra forma de obtener el mismo resultado es especificar el número de entregas por semana o por mes;

¹ Hay más información en la página principal de DEFRA (Ministerio de Medio Ambiente, alimentación y asuntos rurales del Reino Unido) : <http://www.defra.gov.uk>

- ? exigir que los bienes se entreguen **fuera de las horas de tráfico más intenso** para disminuir al máximo la contribución de las entregas en los atascos de tráfico;
- ? exigir al proveedor que **recoja (y recicle o reutilice) todos los embalajes** que vengan con el producto (ello tiene una doble ventaja: permite centralizar el embalaje previo a la reutilización o reciclado y anima al proveedor a suprimir todo embalaje innecesario).

6.4. El impacto del transporte

En algunos casos, las cláusulas de los contratos se pueden utilizar para especificar el método de transporte que debería utilizarse para la entrega de los bienes, siempre que se garantice que ello no sea discriminatorio.

Ante un contrato de obras de gran envergadura, puede ser apropiado exigir que los materiales se envíen por barco a una línea de ferrocarril o vía navegable interior. Puede ocurrir que un candidato tenga mejor acceso al ferrocarril o a la red de canales interiores que otro, pero ello no convierte esta cláusula de rendimiento del contrato en discriminatoria. Ello ocurriría únicamente si, por ejemplo, sólo hubiera un licitador que estuviera en condiciones de utilizar el ferrocarril o la red de canales. En ese caso sería una cláusula discriminatoria, y de hecho un criterio de exclusión disfrazado, porque excluiría automáticamente del concurso a todos los licitadores que no tuvieran acceso al modo de transporte especificado. Lo mismo ocurriría con una cláusula que penalizara a los contratistas únicamente en función de la distancia que recorren para entregar las mercancías.

