

ESTUDIOS

La trasposición al Ordenamiento Jurídico español de las Directivas sobre contratos públicos de cuarta generación por medio de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha incrementado de manera muy significativa el posible ámbito de incorporación de las cláusulas de carácter social y medioambiental a los contratos públicos.

Dichas cláusulas se adicionan así a los tradicionales pilares del Ordenamiento europeo en materia de contratos públicos, como la libre concurrencia, la libertad de establecimiento, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Se trata de fomentar la inclusión en el concepto de calidad de las ofertas efectuadas por los entes adjudicadores, que determina la mejor de las ofertas que debe ser seleccionada, de dos subtipos especiales: la «calidad social» y la «calidad medioambiental», derivadas del completo ciclo de vida del producto u obra demandado.

Esto ha venido a complicar, aún más, el ya de por sí complejo ámbito de la contratación pública, generando una situación de incertidumbre y falta de resortes por parte de los entes adjudicadores a la hora de su aplicación, que ha de atajarse si, realmente, se pretende otorgar una efectividad real y completa al bienintencionado espíritu de la norma sectorial.

Es precisamente, en este contexto, y ante la nueva dificultad detectada en el día a día de la contratación pública, donde la presente obra desea instituirse como un material útil a la hora de comprender y sobre todo, poder implementar de manera correcta, proporcional y eficiente las consideraciones de carácter social y medioambiental en los pliegos que rigen y predeterminan los procedimientos de contratación pública.

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico).

ACCEDE A LA VERSIÓN EBOOK SIGUIENDO
LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO.



CÓDIGO DE USO EXCLUSIVO POR LA EDITORIAL

C.M.: 72908

ISBN: 978-84-1346-477-0



9 788413 464770

ESTUDIOS

INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES
Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS PLIEGOS
DE CONTRATOS PÚBLICOS
GUÍA PRÁCTICA PROFESIONAL

THOMSON REUTERS
ARANZADI

ESTUDIOS

INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS PLIEGOS DE CONTRATOS PÚBLICOS GUÍA PRÁCTICA PROFESIONAL

MARÍA M. PARDO LÓPEZ
ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA
(DIRECTORES)

INCLUYE LIBRO ELECTRÓNICO
THOMSON REUTERS PROVIEW™



Cátedra de Economía Social
Universidad de Murcia



Región de Murcia
Consejería de Empleo, Universidades,
Empresa y Medio Ambiente

Dirección General de Relaciones
Laborales y Economía Social

THOMSON REUTERS

ARANZADI

INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y
MEDIOAMBIENTALES EN LOS PLIEGOS DE
CONTRATOS PÚBLICOS

Guía práctica profesional

MARÍA M. PARDO LÓPEZ
ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA
Directores

INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS PLIEGOS DE CONTRATOS PÚBLICOS

Guía práctica profesional

Autores

MARÍA M. PARDO LÓPEZ	SARA GUINDO MORALES
BEATRIZ GÓMEZ FARIÑAS	JORGE FONDEVILA ANTOLÍN
JORGE FONDEVILA ANTOLÍN	FRANCISCO MIGUEL ORTIZ GONZÁLEZ CONDE
RUBÉN LÓPEZ PICÓ	FRANCISCA MARÍA FERRANDO GARCÍA
ISABEL GALLEGU CÓRGOLES	BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA
TERESA MEDINA ARNÁIZ	MARTA MARÍA AGUILAR CÁRCELES
TERESA MEDINA ARNÁIZ	JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO
JAVIER MIRANZO DÍAZ	GUILLERMO SÁNCHEZ-ARCHIDONA HIDALGO
ANDRÉS MARÍN SALMERÓN	MARÍA MONTSERRAT RODRÍGUEZ EGIO
DAVID EGEA VILLALBA	SANTIAGO SERNA ROCAMORA
JOSÉ MARÍA RÍOS MESTRE	ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA
M ^a DOLORES ORTIZ VIDAL	JOSÉ MANUEL DE LA PEÑA SÁNCHEZ
POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO	ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ
JUAN IGNACIO CERDÁ MESEGUER	PILAR JUANA GARCÍA SAURA

BORJA FERNÁNDEZ ONDOÑO



Región de Murcia
Consejería de Empleo, Universidades,
Empresa y Medio Ambiente
Dirección General de Relaciones
Laborales y Economía Social



Cátedra de Economía Social
Universidad de Murcia

THOMSON REUTERS

ARANZADI

Primera edición, 2019



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

Actividad subvencionada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente, Dirección General de Relaciones Laborales y Economía Social, con cargo al Programa de Ayuda 2019-7 ECONOMÍA SOCIAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS (BORM nº 103, de 07-05-2019).

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2019 [Thomson Reuters (Legal) Limited / María M. Pardo López y Alfonso Sánchez García (Dirs.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-1346-475-6

DL NA 3051-2019

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

"En la vida hay algo peor que el fracaso: no haber intentado nada"

Franklin D. Roosevelt

Índice General

Página

ABREVIATURAS	31
PRÓLOGO. LA GRAN OPORTUNIDAD OFRECIDA POR LA LEY DE CONTRATOS DE 2017	41

PRIMERA PARTE

NOCIONES E INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA LA APLICACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 1

MENCIÓN DE CRITERIOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO	49
--	----

MARÍA M. PARDO LÓPEZ

I. La contratación pública como instrumento de “transfor- mación social y económica”	49
II. La definición el objeto del contrato en clave social y medioambiental	53
1. El objeto social y medioambiental «per se»	54
2. La definición en clave social o medioambiental del objeto con- tractual mediante las especificaciones técnicas	55
III. Bibliografía	61

	<i>Página</i>
CAPÍTULO 2	
POSIBILIDADES Y LÍMITES GENERALES DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES COMO CRITERIOS DE SOLVENCIA	63
BEATRIZ GÓMEZ FARIÑAS	
I. Introducción: la consolidación de la dimensión estratégica de la contratación pública	63
II. La exigencia de un nivel mínimo de solvencia en materia social o medioambiental	66
1. <i>Consideraciones previas</i>	66
2. <i>La configuración de aspectos sociales y medioambientales como condiciones de solvencia</i>	68
2.1. La publicidad de los requisitos de solvencia	70
2.2. La vinculación al objeto del contrato	72
2.3. La debida observancia del principio de proporcionalidad	73
3. <i>La solvencia ambiental ejemplificada en un caso concreto: la exigencia de medidas de gestión ambiental</i>	74
III. Conclusiones	76
IV. Bibliografía	77
CAPÍTULO 3	
LA RESERVA DE MERCADO A EMPRESAS DE INSERCIÓN Y CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (DISPOSICIONES ADICIONALES 4ª Y 48ª LCSP)	83
JORGE FONDEVILA ANTOLÍN	
I. Los contratos reservados: antecedentes y delimitación conceptual	84
II. Características delimitadoras de los contratos reservados	84
1. <i>Ámbito Subjetivo: Centros Especiales de Empleo y Empresas de inserción</i>	85
1.1. <i>Ámbito Subjetivo en la Disposición Adicional 4ª LCSP</i>	85

	<i>Página</i>
A. Centros Especiales de Empleo	85
B. Empresas de Inserción	86
1.2. <i>Ámbito Subjetivo en la Disposición Adicional 48ª LCSP</i>	87
2. <i>Tipología de Reservas</i>	88
2.1. <i>Reserva Obligatoria: condiciones y requisitos</i>	88
2.2. <i>Reserva Potestativa: condiciones y requisitos</i>	90
3. <i>Delimitación material de los contratos reservados</i>	90
3.1. <i>Contratos reservados al amparo de la DA 4ª LCSP</i>	91
3.2. <i>Contratos reservados al amparo de la Disposición Adicional 48ª LCSP</i>	91
III. Examen de las especialidades en el procedimiento de contratación y licitación	92
IV. La reserva de lotes en procedimientos de licitación ordinarios	93
V. Disfunciones tras la finalización de un contrato reservado: la subrogación del personal	94
VI. Bibliografía	97
CAPÍTULO 4	
POSIBILIDADES Y LÍMITES GENERALES DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES COMO PRESCRIPCIONES TÉCNICAS	99
RUBÉN LÓPEZ PICÓ	
I. Concepto de especificación técnica y su vertiente social y medioambiental	99
II. Límites y requisitos de las especificaciones técnicas como cláusulas sociales y medioambientales	101
III. Bibliografía	106

CAPÍTULO 5

POSIBILIDADES Y LÍMITES GENERALES DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES COMO CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y DE DESEMPATE 107

ISABEL GALLEGO CÓRCOLES

I.	Definición y caracterización general de los criterios de adjudicación	108
II.	Delimitación de los criterios de adjudicación de carácter ambiental o social	109
	1. ¿Qué tipo de criterios de adjudicación de carácter ambiental o social pueden incorporarse en los pliegos de contratación?	109
	2. ¿Es obligatoria la incorporación de criterios de adjudicación de carácter social o ambiental?	111
	3. ¿Qué ventajas o inconvenientes tiene la incorporación de criterios de adjudicación de carácter social o ambiental?	111
III.	Límites al establecimiento de criterios ambientales y sociales en los pliegos de contratación	112
	1. Planteamiento	112
	2. Vinculación con el objeto del contrato	112
	3. Respeto al principio de proporcionalidad	115
	4. Respeto al principio de igualdad	118
	5. Ausencia de libertad de elección ilimitada en favor del órgano de contratación	119
	6. Garantía de evaluación comparativa de las ofertas	120
IV.	Criterios de desempate: obligatoria utilización de cláusulas de contenido social	120
	1. Planteamiento	120
	2. Criterios de desempate previstos en los pliegos	121
	3. Criterios de desempate supletorios	122
V.	Bibliografía	123

CAPÍTULO 6

POSIBILIDADES Y LÍMITES GENERALES DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES COMO CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN 127

TERESA MEDINA ARNÁIZ

I.	Caracterización general de las condiciones especiales de ejecución	127
II.	La obligatoriedad de su inclusión	130
III.	Los límites al establecimiento de criterios ambientales y sociales como condiciones especiales de ejecución	131
	1. Vinculación con el objeto contractual	132
	2. Límites por la aplicación de los principios básicos de la contratación pública	134
	2.1. Principios de igualdad de trato y no discriminación	135
	2.2. Principio de publicidad	135
IV.	El incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución	136
V.	Elección de las condiciones especiales de ejecución a imponer en el contrato	137
VI.	Bibliografía	141

CAPÍTULO 7

APLICACIÓN DE LAS PROHIBICIONES DE CONTRATAR CON FUNDAMENTACIÓN SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL 143

TERESA MEDINA ARNÁIZ

I.	Configuración y fundamentos de las prohibiciones de contratar	144
II.	Las causas de prohibición de contratar relacionados con aspectos sociales, laborales y con la protección del medio ambiente	147
	1. Prohibiciones de contratar que se anudan a una condena por sentencia firme (artículo 71.1.a)	149

	<i>Página</i>
2. <i>Prohibiciones que derivan de una sanción administrativa firme (artículo 71.1.b)</i>	151
3. <i>Prohibiciones de contratar por incumplimiento de sus obligaciones legales (artículo 71.1.d)</i>	152
3.1. <i>El impago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social</i>	153
3.2. <i>Cumplimiento de la obligación de contar con un dos por ciento de trabajadores/as con discapacidad (o haber adoptado las medidas alternativas correspondientes)</i>	154
3.3. <i>Cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres</i>	155
III. Delimitación en la aplicación de las prohibiciones de contratar	156
1. <i>La apreciación de las prohibiciones de contratar</i>	157
2. <i>Momento a partir del cual la prohibición de contratar despliega efectos jurídicos</i>	157
3. <i>La prescripción de la acción para la imposición de la prohibición de contratar</i>	158
4. <i>La duración de las prohibiciones de contratar</i>	159
IV. La prueba por parte del operador económico de no estar incurso en una prohibición de contratar	160
V. Bibliografía	161
 CAPÍTULO 8	
LA EXIGENCIA DE LA DIVISIÓN EN LOTES COMO GARANTÍA DE ACCESO DE LAS PYMES AL MERCADO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	163
JAVIER MIRANZO DÍAZ	
I. Contratación pública estratégica como marco para el fomento de las pymes	163
II. La "obligación" de dividir en lotes o motivar la no división	165

	<i>Página</i>
III. La configuración de los lotes	171
IV. Límites de la división en lotes	175
V. Ámbitos excluidos de su aplicación	177
VI. Conclusiones	178
VII. Bibliografía	178
 CAPÍTULO 9	
SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES POR PARTE DEL OPERADOR ECONÓMICO	181
ANDRÉS MARÍN SALMERÓN	
I. Preliminar	182
II. Las etiquetas, los sistemas de gestión medioambiental, los informes de pruebas, y otros medios de prueba como comprobación del cumplimiento de los criterios	185
III. El control y cumplimiento de los criterios sociales en la contratación pública	188
1. <i>Criterios sociales basados en la inserción sociolaboral de personas con discapacidad y de personas en situación o riesgo de exclusión social</i>	188
2. <i>Criterios sociales basados en los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres</i>	189
3. <i>Criterios sociales basados en el fomento la conciliación de la vida laboral, personal y familiar</i>	191
4. <i>Criterios sociales basados en la calidad del empleo y en características de la economía social</i>	191
IV. El control y cumplimiento de los criterios medioambientales en la contratación pública	192
1. <i>Una pequeña aproximación a los criterios medioambientales</i>	192
2. <i>Supuestos concretos de control de criterios medioambientales</i> ...	194
2.1. <i>Servicios de limpieza de interiores</i>	194
2.2. <i>Papel para copias y papel gráfico</i>	194

	<i>Página</i>
2.3. Electricidad	195
2.4. Aparatos eléctricos y electrónicos utilizados en el sector de la asistencia sanitaria	196
2.5. Transporte	196
V. Bibliografía	197

CAPÍTULO 10

ANÁLISIS DE IMPACTO MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL EN EL ESTUDIO DE VIABILIDAD Y ANTEPROYECTO DE UN CONTRATO DE OBRAS Y DE CONCESIÓN DE OBRAS

DAVID EGEA VILLALBA

I. Introducción	199
1. Evolución legislativa	200
2. La importancia económica de los contratos de obra pública y de concesión de obra pública	203
3. Elementos esenciales del contrato, especial mención al estudio de viabilidad y anteproyecto del contrato de obras y de concesión de obras	204
II. Instrumentos para favorecer el medio ambiente y la integración social en los contratos de obra pública y de concesión de obra pública	211
1. En el plano social	211
2. En el plano medioambiental	212
III. La contratación de obra y de concesión de obra pública en el plano social: las cláusulas sociales y su incorporación al anteproyecto y al estudio de viabilidad	212
IV. La contratación de obra pública en el plano medioambiental: las cláusulas ambientales y su incorporación	215
V. A modo de conclusiones	217
VI. Bibliografía	218

CAPÍTULO 11

EL INFLUJO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA ACTIVIDAD SINDICAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

JOSÉ MARÍA RÍOS MESTRE

I. Negociación colectiva y contratación administrativa	221
II. El incumplimiento en fase de ejecución de las cláusulas sociales	225
III. Legitimación sindical en conflictos sobre contratación pública	226
IV. Conflicto colectivo y conflicto singular o plural	229
V. Las cuestiones prejudiciales	230
VI. Las sinergias de la negociación colectiva y la organización sindical con el cumplimiento y seguimiento de cláusulas medioambientales	234
VII. Bibliografía	238

CAPÍTULO 12

CONTRATACIÓN Y EXIGENCIA DE CLÁUSULAS SOCIALES A EMPRESAS EXTRANJERAS

M^a DOLORES ORTIZ VIDAL

I. Introducción	239
II. Fases del procedimiento de contratación pública	240
1. Objeto del contrato	240
2. Preparación de los expedientes de contratación	241
3. Contratos reservados	245
4. Adjudicación del contrato	246
5. Ejecución del contrato	248
III. Consideraciones finales	249
IV. Bibliografía	250

SEGUNDA PARTE

CLÁUSULAS SOCIALES TIPO PARA SU
INCLUSIÓN EN LOS PLIEGOS

CAPÍTULO 13

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CALIDAD
DEL EMPLEO Y SUS CONDICIONES SALARIALES COMO
ELEMENTOS DEL PLIEGO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA 253

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO

- I. Introducción: inclusión de criterios sociolaborales en la adjudicación y en las condiciones de ejecución 254
- II. Criterios de adjudicación de tipo sociolaboral y su metodología en la aplicación 256
- III. Criterios de adjudicación: calidad en el empleo 258
 - 1. Mejoras laborales y salariales 258
 - 2. Conciliación entre vida personal, laboral y familiar 259
 - 3. Formación de la plantilla que ejecutará el contrato 259
 - 4. Conversión de jornada parcial a jornada completa 260
 - 5. Formación de la plantilla en seguridad y salud laboral 260
 - 6. Código de buenas prácticas 261
 - 7. Otros modelos de cláusulas tipo 261
- IV. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden 261
- V. Condiciones especiales: calidad del empleo 263
 - 1. Salario mínimo 263
 - 2. Formación de la plantilla que ejecutará el contrato 264
 - 3. Ampliación de jornada laboral 264
 - 4. Cumplimiento del convenio colectivo 265
 - 5. Cumplimiento en materia de seguridad y salud laboral 265
 - 6. Conciliación entre vida personal, laboral y familiar 265
 - 7. Otros modelos de cláusulas tipo 266

CAPÍTULO 14

LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE CONDICIONES
LABORALES CUALITATIVAS EN LA EJECUCIÓN DEL
OBJETO DEL CONTRATO: POLÍTICA DE PROMOCIÓN
INTERNA, VACACIONES, JORNADA, FORMACIÓN Y
BOLSA DE ESTUDIOS 267

JUAN IGNACIO CERDÁ MESEGUER

- I. Consideraciones previas 267
- II. Las cláusulas sociales para la mejora cualitativa del empleo: concepto y marco normativo 269
 - 1. Concepto 269
 - 2. Marco normativo 272
- III. La política de promoción interna como cláusula de estabilidad en el empleo 274
- IV. Vacaciones y jornada laboral como cláusula de medidas para favorecer la conciliación laboral y familiar 277
 - 1. Jornada laboral 277
 - 2. Vacaciones 280
- V. La formación y la bolsa de estudios como cláusula social 283
 - 1. Formación 283
 - 2. Bolsa de estudios 285
- VI. Bibliografía 286

CAPÍTULO 15

LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DEL EMPLEO
INDEFINIDO Y DE LA CREACIÓN DE TRABAJO EN
LA ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN OBJETO DE LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA 289

SARA GUINDO MORALES

- I. Criterios sociolaborales en la adjudicación y en las condiciones de ejecución de la contratación pública: contexto general 289

	<i>Página</i>
II. Criterios de adjudicación: creación de empleo y empleo estable	295
1. <i>Creación de empleo</i>	<i>295</i>
2. <i>Empleo estable</i>	<i>297</i>
III. Criterios de adjudicación: creación de empleo y personas con dificultades de acceso al mercado laboral	297
IV. Condiciones especiales de ejecución: el empleo indefinido	300
1. <i>Cláusulas sobre el empleo estable</i>	<i>300</i>
2. <i>Cláusula sobre subrogación</i>	<i>301</i>
3. <i>Cláusula sobre obligación de mantener el empleo y la plantilla</i>	<i>301</i>
4. <i>Otros modelos de cláusulas tipo</i>	<i>301</i>

CAPÍTULO 16

LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE EMPLEABILIDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN

303

JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

I. Consideraciones previas	303
II. Delimitación legal de los ámbitos subjetivos de esta clase de cláusulas sociales	304
1. <i>Delimitación del ámbito subjetivo referido a las personas con discapacidad</i>	<i>304</i>
2. <i>Delimitación del ámbito subjetivo referido a las personas en riesgo de exclusión</i>	<i>305</i>
III. La aplicación de cláusulas sociales a la solvencia técnica o profesional	305
1. <i>Régimen jurídico, doctrina judicial, administrativa y recomendaciones</i>	<i>305</i>
2. <i>Propuestas ejemplificativas</i>	<i>307</i>
IV. La aplicación de cláusulas sociales a los criterios de adjudicación	308

	<i>Página</i>
1. <i>Régimen jurídico, doctrina judicial, administrativa y recomendaciones</i>	<i>308</i>
2. <i>Propuestas ejemplificativas</i>	<i>309</i>
V. La aplicación de cláusulas sociales a las condiciones especiales de ejecución	313
1. <i>Régimen jurídico, doctrina judicial, administrativa y recomendaciones</i>	<i>313</i>
2. <i>Propuestas ejemplificativas</i>	<i>314</i>
VI. Bibliografía	317

CAPÍTULO 17

LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DEL RECURSO A CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO O EMPRESAS DE INSERCIÓN

319

FRANCISCO MIGUEL ORTIZ GONZÁLEZ CONDE

I. Marco normativo sobre discapacidad	320
II. Los centros especiales de empleo	321
III. Las empresas de inserción	322
IV. Los enclaves laborales	324
V. Reserva de contratos	325
1. <i>Características</i>	<i>325</i>
2. <i>Volumen de reservas</i>	<i>326</i>
3. <i>Actividades a contratar</i>	<i>328</i>
VI. Criterios de adjudicación	329
1. <i>Contratación frente a la exclusión social</i>	<i>329</i>
2. <i>Contratación de personas con dificultades de empleabilidad o enclaves laborales</i>	<i>330</i>
3. <i>Subcontratación e inclusión social</i>	<i>330</i>
3.1. <i>Subcontratación con Centros Especiales de Empleo</i>	<i>330</i>
3.2. <i>Subcontratación con Empresas de Inserción</i>	<i>330</i>
4. <i>Modos de ejecución del contrato</i>	<i>331</i>

	<i>Página</i>
VII. Criterios de ejecución	331
1. <i>Contratación de personas con personas desempleadas</i>	<i>331</i>
2. <i>Garantías de mantenimiento de la tasa de rotación personal</i>	<i>332</i>
3. <i>Subcontratación con CEE o EI</i>	<i>332</i>
VIII. Bibliografía	332
 CAPÍTULO 18	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR DEL OPERADOR ECONÓMICO	333
FRANCISCA MARÍA FERRANDO GARCÍA	
I. La consideración de la conciliación como criterio social en el marco de la contratación pública	333
II. Preparación del contrato	338
1. <i>Inclusión de objetivos de conciliación en la definición del objeto del contrato</i>	<i>338</i>
2. <i>Prescripciones técnicas particulares relacionadas con la conciliación</i>	<i>339</i>
III. Criterios de solvencia técnica relacionados con la conciliación del trabajo y la vida familiar, en la fase de selección de los licitadores	339
IV. Criterios de adjudicación y de desempate relativos a la conciliación	340
V. La conciliación como condición especial de ejecución de carácter social	343
VI. Bibliografía	345

	<i>Página</i>
 CAPÍTULO 19	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE PLANES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES POR EL OPERADOR ECONÓMICO	347
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA	
I. Panorámica general: el principio de igualdad por razón de género como paradigma	348
II. El deber de negociar planes y medidas de igualdad	349
III. Sector público y planes de igualdad	351
1. <i>Marco jurídico, objetivos, concepto y naturaleza jurídica</i>	<i>352</i>
2. <i>Especialidades en torno a la negociación de los Planes de Igualdad</i>	<i>353</i>
3. <i>Contenido del Plan de Igualdad tras el Real Decreto Ley 6/2019: materias y algunas reflexiones críticas</i>	<i>355</i>
IV. Los planes de igualdad en los pliegos de la contratación pública	359
V. Bibliografía	362
 CAPÍTULO 20	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE PLANES DE COMPLIANCE PENAL POR EL OPERADOR ECONÓMICO	365
MARTA MARÍA AGUILAR CÁRCELES	
I. Cuestiones preliminares	365
II. «Compliance» penal	368
1. <i>Delimitación conceptual</i>	<i>368</i>
2. <i>Planes de «compliance» penal</i>	<i>370</i>
III. El operador económico	371
1. <i>Actuación profesional</i>	<i>372</i>
2. <i>Agentes de control: la prevención</i>	<i>373</i>
IV. Su inclusión en los pliegos contractuales	376
V. Conclusiones	379
VI. Bibliografía	380

	<i>Página</i>
CAPÍTULO 21	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS	383
JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO	
I. Introducción	383
II. El delegado de protección de datos. elementos fundamentales	384
1. Designación	384
2. Posición	387
3. Funciones básicas	389
III. La existencia y cualificación del Delegado de Protección de Datos en los pliegos de la contratación	391
IV. Bibliografía	393
CAPÍTULO 22	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS O COMPLIANCE TRIBUTARIO	395
GUILLERMO SÁNCHEZ-ARCHIDONA HIDALGO	
I. Consideraciones previas	395
II. Programas de corporate compliance y tax compliance	396
III. Reglas de normalización y prevención de riesgos fiscales	397
IV. Norma UNE 19602	398
1. Finalidad	398
2. Categorías de riesgos fiscales y sus consecuencias	399
3. Tipos de controles	400
4. Cumplimiento y obtención del certificado	400
5. Proceso para obtener el certificado	401
V. Sobre la (im)posibilidad de integrar la norma UNE 19602 como cláusula social en la contratación pública	401
VI. Bibliografía	404

	<i>Página</i>
CAPÍTULO 23	
INCLUSIÓN EN LOS PLIEGOS DE CONTRATACIÓN DE CLÁUSULAS RELATIVAS A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	405
MARÍA MONTSERRAT RODRÍGUEZ EGIO	
I. Introducción	405
II. Prevención de riesgos laborales en las administraciones públicas	406
III. La seguridad y salud en la ley de contratos del sector público	411
1. Consideraciones previas	411
2. Cláusulas tipo para promover la seguridad y salud en el trabajo y reducir la siniestralidad laboral	415
2.1. Criterios de adjudicación	416
2.2. Criterios de ejecución	418
IV. Bibliografía	420
CAPÍTULO 24	
LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL PRODUCTO DE CARÁCTER SOCIAL	423
SANTIAGO SERNA ROCAMORA	
I. Qué y por qué: las cláusulas sociales y el producto de carácter social	423
II. Cuando: requisito de solvencia, criterio de adjudicación, criterio de desempate, condición especial de ejecución y prescripción técnica	426
III. Cuánto y cómo: a modo de ejemplificación	432
IV. Conclusiones, reflexiones o valoraciones	436
V. Bibliografía	437

Página

TERCERA PARTE

CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES TIPO PARA
SU INCLUSIÓN EN LOS PLIEGOS

CAPÍTULO 25

INCLUSIÓN EN LOS PLIEGOS DE CONTRATACIÓN
DE CLÁUSULAS RELATIVAS A LA GENERACIÓN DE
EMISIONES Y RESIDUOS 443

ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA

- I. Consideraciones previas 444
- II. Sobre la mención de los objetivos de reducción de emisiones y generación de residuos en el objeto del contrato 445
- III. Sobre la identificación de los contratos y de sus extremos donde resulten de mayor utilidad las cláusulas tendentes a la reducción de emisiones y generación de residuos. Evaluación del ciclo de vida y análisis de impacto medioambiental 447
 - 1. Análisis de impacto medioambiental del Ciclo de Vida ya existentes en relación a la emisión de determinados agentes contaminantes a la atmósfera en procesos productivos 448
 - 2. Análisis de impacto medioambiental del Ciclo de Vida ya existentes en relación a la huella de carbono de los procesos productivos 451
 - 3. Análisis de impacto medioambiental del Ciclo de Vida ya existentes en relación a las emisiones a la atmósfera de los vehículos a motor 453
 - 4. Análisis de impacto medioambiental del Ciclo de Vida ya existentes en relación a la generación de residuos comerciales e industriales 455
- IV. La inclusión de criterios de solvencia para garantizar la reducción de emisiones y de generación de residuos 459
 - 1. Límites de los criterios de solvencia medioambiental relativos a la emisión de gases, generación y tratamiento de residuos 459

Página

- 2. Sobre las posibilidades de implantación de criterios de solvencia medioambiental relativos a la emisión de gases, generación y tratamiento de residuos de alcance 1 464
 - 2.1. Criterios basados en certificados ya existentes de gestión medioambiental 464
 - 2.2. Establecimiento de criterios ad hoc 465
- 3. Cláusulas tipo 468
- V. La inclusión de especificaciones técnicas para garantizar la reducción de emisiones y la generación de residuos 470
 - 1. Especificaciones técnicas sobre la emisión de gases o generación de residuos de alcance 1 470
 - 1.1. Sobre emisiones y residuos de alcance 1 derivados de la actividad productiva o industrial 470
 - 1.2. Sobre emisiones y residuos de alcance 1 derivados del producto puesto a disposición 472
 - 2. Especificaciones técnicas sobre la emisión de gases o generación de residuos de alcance 2 475
 - 3. Especificaciones técnicas sobre la emisión de gases o generación de residuos de alcance 3 476
- VI. La inclusión de condiciones especiales de ejecución para favorecer la reducción de emisiones y de generación de residuos 477
- VII. La inclusión de criterios de adjudicación para favorecer la reducción de emisiones y de generación de residuos 480
 - 1. Cláusulas tipo de criterios de adjudicación para promover la limitación de la generación de residuos y emisiones a la atmósfera 482
 - 2. Coste del Ciclo de Vida integración de costes medioambientales 484
- VIII. Bibliografía 487

CAPÍTULO 26

LA EXIGENCIA O BAREMACION DE LAS FUENTES DE
ENERGIA EN EL PROCESO PRODUCTIVO RELATIVO AL
CONTRATO ADMINISTRATIVO 489

JOSÉ MANUEL DE LA PEÑA SÁNCHEZ

	<i>Página</i>
I. Introducción	489
II. Las consideraciones medioambientales en el contrato público	490
III. El suministro de energía a las administraciones públicas	491
1. El suministro de energía eléctrica por autoconsumo	493
2. El acceso al mercado de producción	494
3. El acceso al mercado minorista	495
IV. Las cláusulas medioambientales en los contratos administrativos de transporte	497
1. Clasificación de los vehículos en función de sus emisiones 6%	499
V. Bibliografía	501

CAPÍTULO 27

LA EXIGENCIA O BAREMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARÁCTER ECOLÓGICO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

I. La necesidad de incorporar la producción de carácter ecológico en la contratación pública	503
II. La producción ecológica: concepto, marco normativo y políticas públicas	506
III. Inclusión de la producción ecológica como cláusula medioambiental en el procedimiento de contratación pública	511
1. Definición del objeto del contrato	511
2. Criterios de selección del contratista: la solvencia técnica del adjudicatario	512
3. Prescripciones técnicas	514
4. Condiciones especiales de ejecución	516
5. Criterios de adjudicación	518
6. La importancia de los mecanismos de verificación	520
IV. Criterios de la contratación pública ecológica aplicables a los alimentos: ejemplo de la UE	523

CAPÍTULO 28

LABONIFICACIÓNDELAEFICIENCIAMEDIOAMBIENTAL DEL OPERADOR ECONÓMICO A TRAVÉS DEL COSTE DEL CICLO DE VIDA

PILAR JUANA GARCÍA SAURA

I. Introducción	527
II. Coste del ciclo de vida. Relación con la eficiencia medioambiental del operador	529
1. Concepto y antecedentes	529
1.1. Primeras aportaciones: Nacimiento del concepto	529
1.2. De la Directiva 2014/24/UE al Manual sobre la contratación pública ecológica: La concreción del concepto	530
1.3. El coste del ciclo de vida en la Ley de Contratos del sector público	532
2. Beneficios medioambientales y económicos que se derivan de la utilización de CCV	534
III. Aplicación práctica del CCV en la contratación pública y su complejidad	536
1. Cuestiones generales. Pliego (peligro de duplicar costes)	537
2. Normas y proyectos internacionales para la certificación del análisis, cálculo y análisis del coste	539
IV. Problemas en la aplicación práctica del cálculo del coste del ciclo de vida	541
V. A modo de conclusión	545

CAPÍTULO 29

BIENESTAR ANIMAL

BORJA FERNÁNDEZ ONDOÑO

I. ¿Qué es el bienestar animal?	547
II. Los criterios de bienestar animal en las distintas fases de la contratación pública	549
1. Generalidades	549

	<i>Página</i>
2. Fase de preparación del contrato	550
2.1. Pliegos de prescripciones técnicas particulares de bienestar animal	553
A. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en normas u otros sistemas como etiquetas	553
B. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en el rendimiento o funcionales	554
C. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en materiales y métodos de producción	554
3. Fase de selección y exclusión	555
3.1. Pliegos de cláusulas administrativas particulares: criterios de solvencia técnica y profesional	555
A. Ejemplos de criterios de selección cualitativas: competencia técnica y profesional de los licitadores	555
3.2. Criterios de exclusión	560
4. Fase de adjudicación	561
5. Fase de ejecución del contrato	564

Thomson Reuters ProView. Guía de uso

Abreviaturas

AAPD:	Autoridades Autonómicas de Protección de Datos
AAPP:	Administraciones Públicas
AEPD:	Agencia Española de Protección de Datos
AENOR:	Asociación Española de Normalización y Certificación
AEAT:	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AGE:	Administración General del Estado
Art.:	Artículo
ATAPCA:	Acuerdo Tribunal Administrativo de Contratos de Aragón
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CCAA:	Comunidades Autónomas
CCOO:	Comisiones Obreras
CCV:	Coste del Ciclo de la Vida
CE:	Constitución Española
CEE:	Centros Especiales de Empleo
CNMC:	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CP:	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
CPE:	Compra Pública Ecológica
DA:	Disposición Adicional
Decisión 283/2010/UE:	Decisión 283/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social
DEUC:	Documento Europeo Único de Contratación
DF:	Disposición Final

Capítulo 28

La bonificación de la eficiencia medioambiental del operador económico a través del coste del ciclo de vida

PILAR JUANA GARCÍA SAURA

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo.
Universidad de Murcia*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. COSTE DEL CICLO DE VIDA. RELACIÓN CON LA EFICIENCIA MEDIOAMBIENTAL DEL OPERADOR. 1. *Concepto y antecedentes*. 1.1. Primeras aportaciones: Nacimiento del concepto. 1.2. De la Directiva 2014/24/UE al Manual sobre la contratación pública ecológica: La concreción del concepto. 1.3. El coste del ciclo de vida en la Ley de Contratos del sector público. 2. *Beneficios medioambientales y económicos que se derivan de la utilización de CCV*. III. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CCV EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU COMPLEJIDAD. 1. *Cuestiones generales. Pliego (peligro de duplicar costes)*. 2. *Normas y proyectos internacionales para la certificación del análisis, cálculo y análisis del coste*. IV. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CÁLCULO DEL COSTE DEL CICLO DE VIDA. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Es evidente que la sostenibilidad ecológica no debe ser una responsabilidad exclusiva del sector público: resulta fundamental el fomento de

la corresponsabilidad de las distintas empresas que participan en el procedimiento de contratación. También lo es que la Administración Pública puede potenciar su capacidad de influencia en los ámbitos económico, social y medioambiental.

El Coste del Ciclo de Vida (en adelante, CCV) es una de las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público. En concreto, como se verá, introduce criterios ambientales como elementos fundamentales en la valoración de ofertas.

A lo largo de la historia, las decisiones en materia de contratación pública se han venido adoptando con frecuencia sobre la base única del precio de compra. Efectivamente, el tener en cuenta los costes del ciclo de vida en la contratación pública, como veremos, resulta muy recomendable desde el punto de vista económico¹ pero también y por supuesto, medioambiental. La valoración del CCV resulta fundamental para el logro de la tan ansiada corresponsabilidad pero el problema más acuciante hoy día es la determinación del modo de cálculo efectivo del CCV en relación a la adjudicación de contratos públicos donde se atiende al criterio "coste - eficacia" (o "coste - rendimiento") para la elección de la mejor oferta.

En este capítulo se analiza la bonificación de la eficiencia medioambiental del operador económico a través del CCV. Para ello, en primer lugar analizaremos el concepto de CCV, su evolución a lo largo de las distintas normativas que se han ido sucediendo desde su nacimiento en EEUU y su posterior asunción por Europa hasta su recepción por la Ley de Contratos del Sector Público en nuestro país y los importantísimos beneficios medioambientales y económicos que su consideración comporta. Tras ello, realizaremos una indagación sobre la aplicación práctica del CCV, los problemas que de ésta se produce y las normas y proyectos internacionales existentes para la certificación del análisis y cálculo/análisis del coste. A continuación, nos ocuparemos de cuestiones tales como: modo de obtención de datos objetivos, forma de recoger en los pliegos los aspectos técnicos ofertados en importes económicos, peligro existente real de valoración por duplicado de los costes de externalidades medioambientales y finalmente dos desafíos que la complejidad del cálculo del CCV puede provocar: aumento de los importes de licitación y mayor volumen de procedimientos desiertos.

1. En muchos productos y obras los costes en que se incurre durante su utilización y eliminación pueden ser muy cuantiosos: consumo de energía, mantenimiento, eliminación de materiales peligrosos, etc.

II. COSTE DEL CICLO DE VIDA. RELACIÓN CON LA EFICIENCIA MEDIOAMBIENTAL DEL OPERADOR

1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES

1.1. Primeras aportaciones: Nacimiento del concepto

Aunque se puede afirmar que las primeras referencias al costo del ciclo de vida tienen lugar en EEUU y son relativas al ámbito de la construcción², va a ser en la UE donde se produce una asunción de mayor calado. Así, en la comunicación titulada "La Competitividad de la Industria de la Construcción" se menciona por vez primera la necesidad de desarrollar "una metodología común para el cálculo del costo del ciclo de vida a escala europea" recomendando "aplicar criterios de coste del ciclo de vida, desarrollar normas de durabilidad y su evaluación y posibilitar la planificación precisa del mantenimiento y la evaluación de su coste" afirmándose concretamente que ello deberá ser de utilidad en los procedimientos de adjudicación. Más adelante, en el año 2004 se lleva a cabo la publicación de la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo titulada "Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano" donde se propone por vez primera la aplicación coordinada del método de cálculo del coste del ciclo de vida en los países miembros, incluyéndola de forma implícita en la contratación³.

2. El análisis del CCV en el sector de la edificación tiene su inicio en las políticas institucionales que en los años setenta del siglo pasado dirigían los gobiernos británico y norteamericano hacia el ahorro de energía en los edificios de sus respectivas administraciones públicas. En 1977, el Departamento de Industria del gobierno británico publicó una guía práctica sobre la aplicación del coste del ciclo de vida en la gestión de su patrimonio inmobiliario. Un año más tarde, el *National Bureau of Standards* estadounidense editó una guía para la selección de proyectos de ahorro energético en edificios públicos mediante la aplicación de la misma técnica de evaluación de costes. En 1987, el *National Institute of Standards and Technology* (NIST) norteamericano publicó el documento titulado *Life-Cycle Costing for the Federal Management Program*, actualizado en 1995, que anualmente se complementa mediante la publicación de los índices de precios de la energía y tasas de descuento para la realización del análisis del coste del ciclo de vida. Vid. García-Erviti, F., Armengot-Paradinas, J. y Ramírez Pacheco, G., "El análisis del coste del ciclo de vida como herramienta para la evaluación económica de la edificación sostenible. Estado de la cuestión", en *Revista Informes de la Construcción*, IETcc- CSIC, vol.7, N.537, 2015.
3. La Comisión propone el desarrollo de una metodología común para evaluar la sostenibilidad global de los edificios y del entorno construido, que incluirá indicadores de costes durante el ciclo de vida útil. Se alentará a todos los Estados miembros a desarrollar y poner en práctica un programa nacional de construcción sostenible. Además, la Comisión prevé medidas complementarias, como las posibilidades de renovación de edificios más pequeños, el establecimiento de nuevas exigencias de eficiencia medioambiental no vinculadas a la energía, el etiquetado medioambiental

Durante el año 2004 la Comisión Europea publica un informe denominado *Buying Green!*, *Manual de contratación pública ecológica*, referido directamente, por vez primera, a la contratación pública donde se afirma que "la adopción de una metodología del coste del ciclo de vida revela los verdaderos costes de un contrato" alegando que "el uso de este método en la preparación de los criterios de adjudicación mejorará tanto las prestaciones medioambientales como los aspectos financieros del proceso de contratación"⁴. En la segunda edición del manual (2011), se lleva a cabo una concreción de los costes del ciclo de vida como requisito fundamental en el momento de la adjudicación y valoración de las ofertas⁵. Por todo ello constatamos que ya en el año 2004 se trataba de un concepto novedoso en cuanto a su aplicación en la contratación pública.

En el año 2011 se publica el libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE⁶ donde se pone de manifiesto que resulta fundamental que las Administraciones Públicas utilicen la contratación pública para fomentar el desarrollo de objetivos sociales comunes: proteger el medio ambiente, uso más eficiente de los recursos y de la energía, lucha contra el cambio climático, promoción de la innovación y la inclusión social y aseguramiento de las mejores condiciones posibles para la prestación de servicios públicos de alta calidad. Todo ello puede contribuir también a la realización de un gasto público más eficiente a largo plazo por ejemplo, al conceder menos prioridad al menor precio inicial en favor del menor coste del ciclo de vida⁷.

1.2. De la Directiva 2014/24/UE al Manual sobre la contratación pública ecológica: La concreción del concepto

Es evidente la intención de las instituciones europeas de fomentar el uso estratégico de la contratación pública, que debe extenderse hasta

de los materiales de construcción, así como la aplicación de una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos. Comunicación de la Comisión, de 11 de febrero de 2004 —«Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano» [COM (2004) 60— Diario Oficial C 98 de 23 de abril de 2004].

4. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_es.pdf Fecha del último acceso 16 octubre 2019.
5. Vid. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_2011_es.pdf
6. Cuyo objetivo era determinar los aspectos de las Directivas que tenían que ser modificados para la formalización de una propuesta legislativa de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Libro_Verde_Comisio_n_6f4ae5c5%232E%23pdf/chk.5cd67ab67da44222902ecb19019f4ac5
7. Vid. p.5 Ibidem.

que sea incorporada y asumida por todos los órganos de contratación. En este sentido, la Directiva muestra su preferencia por la posibilidad de que los poderes adjudicadores adopten un planteamiento basado en el CCV buscando la oferta económicamente más ventajosa asociando ese concepto tanto al rendimiento como a la sostenibilidad, es decir, que el criterio de preferencia debería ser el cálculo del coste del ciclo de vida. Se trata de una novedosa visión estratégica en la contratación pública.

La orientación hacia la consecución de la calidad es obvia. El fomento del uso del cálculo de CCV supone, desde otro punto de vista igualmente estratégico, un acercamiento más al uso de múltiples criterios de valoración, ofreciendo una atención especial a la relación calidad/precio. Uno de los fines de este tipo de evaluación es que la valoración únicamente por el coste —adjudicación simplemente de acuerdo con el precio más bajo— sea evitada siempre que sea posible. La Directiva de Contratos no prohíbe la adjudicación únicamente en razón del precio más bajo, pero estima que lo más adecuado debería ser el uso de múltiples criterios y que los estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso sólo del precio o coste "para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública"⁸.

Como ya se ha adelantado, la aplicación del cálculo del CCV en la contratación pública se concretará e incorporará como criterio de adjudicación, por vez primera, en los contratos públicos en la Directiva 2014/24/UE⁹. Así, en su art. 67 se afirma que "la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste —eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida". De este modo, se establece que el cálculo de CCV deberá incluir la totalidad o una parte de los costes siguientes a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra: 1. costes sufragados por el poder adjudicador o por otros usuarios, tales como: costes relativos a la adquisición; de utilización, como el consumo de energía y otros recursos; de mantenimiento; de final de vida, como los costes de recogida y reciclado; y 2. costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse;

8. Vid. considerando 90 y artículo 67. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Diario Oficial de la Unión Europea de 28.3.2014.
9. En la Directiva 2004/18/UE no se hacía referencia alguna. Vid. Directiva 2014/18/UE de la Comisión de 29 de enero de 2014 por la que se modifica la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la lista de productos relacionados con la defensa, Diario Oficial de la Unión Europea de 11.2.2014.

esos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático¹⁰.

En la fase de adjudicación de un procedimiento de contratación, el coste de una oferta suele ser uno de los factores más influyentes. La cuestión más relevante es la determinación/definición de ese coste. Cuando se adquiere un producto, servicio u obra siempre se paga un precio. El precio de compra, sin embargo, es tan solo uno de los elementos del coste en el marco del proceso integral de adquisición, posesión y eliminación. Por CCV se entiende la consideración de todos los costes que se asumirán durante la vida útil del producto, la obra o el servicio: precio de compra y todos los costes externos (prestación, instalación, seguro, etc.); gastos de funcionamiento, incluido el consumo de energía, combustible y agua, piezas de repuesto y mantenimiento; y costes al final de la vida útil, como el desmantelamiento o la eliminación¹¹.

El CCV también puede incluir el coste de las externalidades (como las emisiones de gases de efecto invernadero). Las Directivas de 2014 exigen que, cuando se utilice el CCV, se indiquen en el pliego de condiciones de la licitación el método de cálculo y los datos que deban aportar los licitadores. Así mismo, se aplican normas específicas con respecto a los métodos de asignación de costes a las externalidades medioambientales cuyo objetivo es garantizar la equidad y transparencia de dichos métodos.

1.3. El coste del ciclo de vida en la Ley de Contratos del sector público

La Directiva europea fue transpuesta a la legislación española a través de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público¹². A partir de este momento la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. En su Art. 145 no solo establece que se puedan incluir los costes del ciclo de vida entre los criterios de adjudicación de una licitación, sino

10. Art. 68 Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Diario Oficial de la Unión Europea de 28.3.2014.

11. Vid. Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica, 3ª edición, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.

12. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

que establece que ésta debe ser la forma preferente para determinar cuál es la mejor relación coste-eficacia entre las ofertas presentadas. En este sentido, el Art. 148.4 establece expresamente que los órganos de contratación calcularán los costes a que se refiere el artículo anterior atendiendo, preferentemente al CCV. Esta redacción revela el espíritu de la norma: pretende incorporar un análisis más profundo antes de asignar la adjudicación únicamente por el precio, analizando las repercusiones que tendrá cada oferta, en términos económicos, sobre el objetivo del contrato.

Así, la Ley viene entendiendo como ciclo de vida de un producto, obra o servicio, *"todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo; la fabricación o producción; la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar; el transporte; la utilización y el mantenimiento; la adquisición de las materias primas necesarias; y la generación de recursos todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización"*.

La Ley no determina de forma clara cómo realizar este cálculo de los CCV, más allá de relacionar los costes completos desde la fase de diseño a la de reciclado o desechado del activo, o la extinción del servicio. De esta forma establece que el cálculo del CCV incluirá la totalidad o una parte de los costes siguientes: 1. Los costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios, tales como: costes de adquisición, de utilización (como el consumo de energía y otros recursos), de mantenimiento y los costes de final de vida (como los de recogida y reciclado). La Ley sí establece que cuando en la UE exista una norma que haga obligatorio un método común para calcular los costes del ciclo de vida, se aplicará el mismo a la evaluación de los citados costes¹³. Actualmente, esto solamente se aplica en relación con los vehículos de transporte por carretera en virtud de la Directiva sobre vehículos limpios, que dispone tanto de una metodología común como de costes mínimos que deben asignarse a determinadas externalidades medioambientales en caso de que se efectúe una valoración monetaria de dichos costes¹⁴.

13. El Art. 68.3 Directiva ya establecía que *"cuando un acto legislativo de la Unión Europea haga obligatorio un método común para calcular los costes del ciclo de vida, ese método común se aplicará a la evaluación de los costes del ciclo de vida"*.

14. La Directiva relativa a la promoción de vehículos limpios obliga a los órganos de contratación a tener en cuenta la energía y las repercusiones ambientales derivadas de la adquisición de vehículos de transporte por carretera, bien en el pliego de condiciones o bien en los criterios de adjudicación. La Directiva establece una metodología para la cuantificación de tales repercusiones, a los efectos de evaluar los costes de utilización. Este modelo asigna un valor monetario a varios tipos de emisión: dióxido de carbono (CO₂), óxido nítrico (NO_x), hidrocarburos no metánicos (NMHC) y partículas.

En el texto, además de los anteriores costes financieros soportados directamente por la autoridad contratante, se apunta la posibilidad de incluir costes de externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida. Se trata de los costes para la sociedad de determinados efectos medioambientales, como los asociados al cambio climático o a la acidificación del suelo o agua. Estos se podrán tener en cuenta siempre y cuando su valor monetario pueda determinarse y verificarse. Cuando los órganos de contratación evalúen los costes mediante un planteamiento basado en el cálculo del CCV, deberán indicar en los pliegos los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que aquellos utilizaran para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos. Así mismo, se aplican normas específicas con respecto a los métodos de asignación de costes a las externalidades medioambientales, cuyo objetivo es garantizar la equidad y transparencia de dichos métodos. De ese modo, se determina que el método utilizado para determinar estos costes deberá cumplir con concretas condiciones: 1. Estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios (en particular, si no se ha establecido para una aplicación repetida o continuada, no favorecerá o perjudicará indebidamente a empresas determinadas); 2. Ser accesible para todas las partes interesadas; y 3. La información necesaria debe poder ser facilitada con un esfuerzo razonable por parte de las empresas¹⁵.

Por todo lo anteriormente comentado, la problemática fundamental suscitada por el CCV es su aplicación práctica, cuestión de la que nos ocupamos a continuación.

2. BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES Y ECONÓMICOS QUE SE DERIVAN DE LA UTILIZACIÓN DE CCV

Tener siempre en cuenta el CCV resulta aconsejable sean cuales fueran los objetivos medioambientales del órgano de contratación. Gracias a la

A las emisiones durante la vida de cada vehículo incluido en la licitación se les podrá asignar un coste, que deberá añadirse a otros costes directos como el precio de compra y los costes de combustible y mantenimiento. Vid. Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Diario Oficial de la Unión Europea de 15.5.2009.

15. El Art. 68.2 de la Directiva 2014/24/UE y Art. 83.2 de la Directiva 2014/25/UE apuntan que se está exigiendo un "esfuerzo razonable por parte de operadores económicos normalmente diligentes". Esta denominación incluye en este contexto a los operadores de terceros países que son parte en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC o en otros acuerdos internacionales vinculantes para la UE.

aplicación del CCV se tendrán en cuenta los costes de la utilización de recursos, del mantenimiento y de la eliminación que no se reflejaban en el precio de compra. Ello provocará que el producto, la obra o el servicio sean más económicos en general. La utilización del CCV estimulará un gran potencial de ahorro a lo largo del ciclo de vida de un producto, una obra o un servicio. Nos referimos concretamente a ahorros en: consumo de energía, agua y combustible; en mantenimiento y sustitución; y en costes de eliminación.

Los costes derivados del consumo de energía, agua y combustible durante la utilización constituyen a menudo una parte significativa del coste total de propiedad de un producto, una obra o un servicio, y de su impacto medioambiental a lo largo de su ciclo de vida. La reducción de dicho consumo es aconsejable desde el punto de vista tanto económico como medioambiental¹⁶.

En algunos casos, la opción más ecológica será la que se haya concebido para maximizar el periodo hasta la sustitución o minimizar la cantidad de trabajos de mantenimiento necesarios¹⁷.

Los costes de eliminación se olvidan fácilmente cuando se adquiere un producto o se convoca una licitación relativa a un proyecto de

16. La estimación de estos costes fueron valorados por el Ayuntamiento de Baia Mare (Rumanía) para lograr la adquisición de Autocares más respetuosos con el medio ambiente. Sacó a concurso la adquisición de 38 nuevos autocares ecológicos. Se utilizó un modelo basado en los costes del ciclo de vida, que tenía en cuenta el precio de adquisición, el consumo de combustible, el mantenimiento y los gastos de funcionamiento. El coste total de la contratación era superior al de otras compras anteriores, pero se vio compensado en parte por los menores costes de los nuevos vehículos a lo largo de su vida útil. Se trata de los primeros autobuses ecológicos mejorados que se encargan en Rumanía; las emisiones de gases de efecto invernadero de estos vehículos son considerablemente más bajas que las de los autocares anteriores propulsados por diésel. Vid. *Manual sobre la contratación pública ecológica*, apartado 5.3.1.
17. Por ejemplo, la elección de materiales para el exterior de un edificio o un puente puede tener un efecto considerable sobre la frecuencia de las actividades de mantenimiento y limpieza. La opción más sostenible puede ser aquella que contribuya a evitar los costes, y eso es algo que se puede valorar en el marco del análisis del CCV. A este respecto, el *Manual sobre la contratación pública ecológica* (apartado 5.3.1) pone de manifiesto lo realizado en Alemania por el Ayuntamiento de Detmold respecto a la contratación pública de una nueva estación de autobuses. En el marco de su investigación inicial y de la correspondiente consulta al mercado, se llevó a cabo un análisis de la sostenibilidad basado en la vida útil esperada del desarrollo, estimado en al menos 50 años. De ese modo se determinaron las técnicas más adecuadas para el proyecto. A continuación, la convocatoria mediante procedimiento abierto se tradujo en la utilización de un hormigón fotocatalítico, que convierte los contaminantes del aire y de la superficie en sales inocuas. Esto reduce las necesidades de mantenimiento y los costes, así como los efectos medioambientales derivados de las labores de limpieza.

construcción. Los costes de eliminación tendrán que acabar pagándose, aunque en ocasiones transcurra un plazo muy prolongado. No tener en cuenta tales costes en el proceso de adquisición puede convertir una buena compra en una compra costosa. Los costes de eliminación comprenden desde los relativos a la retirada física del producto hasta el pago por la eliminación segura¹⁸. Con frecuencia, la eliminación se rige por unas normas estrictas, como las vigentes de conformidad con la Directiva sobre Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos¹⁹. En determinados casos, el propietario puede obtener una rentabilidad positiva al término del ciclo de vida, por ejemplo, cuando se pueden vender o reciclar de manera rentable vehículos o equipos. El ahorro se concreta al final en el incremento de la eficiencia en la adjudicación de los contratos y, por lo tanto, en la gestión de los fondos públicos ya que la adquisición de productos y servicios sostenibles no es necesariamente más onerosa para las Administraciones Públicas contratantes que la de productos no sostenibles, siempre que el proceso de contratación se lleve a cabo mediante la aplicación de análisis del coste del ciclo de vida.

III. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CCV EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU COMPLEJIDAD

Como se ha expuesto anteriormente, la Ley no establece en realidad como calcular el CCV— aunque no descarta que pueda en el futuro haber una norma de la UE o nacional que haga obligatorio un método común para calcularlo— y solo se limita a establecer cuáles son los elementos de coste susceptibles de ser tenidos en cuenta. Ante esta situación, es razonable pensar que el CCV no puede ser evaluado meramente por una mezcla de componentes de coste del contrato presentados al libre albedrío del licitador. Sobre todo, cuando los costes de ejecución del contrato presentados en las ofertas son estimados para un periodo futuro y que su evaluación debe realizarse en el presente, cuando se realiza la licitación del

18. El sector de la construcción genera un elevado volumen de residuos. La demolición de inmuebles antiguos implica no solo retirar una gran cantidad de escombros sino, asimismo, gestionar materiales peligrosos como el amianto. Por lo tanto, en su licitación podrá preguntar a los constructores cuántos residuos peligrosos tienen previsto generar durante la demolición y el coste de su eliminación. En algunos casos, por ejemplo en la construcción de carreteras, también debería ser posible calcular el ahorro que entrañaría utilizar materiales de desecho reciclados, como asfalto usado, o materiales de construcción procedentes de demoliciones. Estos argumentos sobre planificación inteligente de la fase de eliminación en el sector de la construcción son aportados por el *Manual sobre la contratación pública ecológica*, apartado 5.3.1.

19. Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, DOUE 24.7.2012, L 197/38.

contrato. La evaluación de los CCV implica inevitablemente un elemento de impredecibilidad con respecto a los costes que hayan de soportarse en el futuro (costes de mantenimiento, consumo de energía, duración de la vida real del producto, etc.) que sería conveniente minimizar al máximo.

El método para calcular el CCV no se establece en la Ley ni, todavía, en ninguna norma de la UE o reglamentaria a nivel nacional, el órgano de contratación debe fijarse en los pliegos del contrato.

1. CUESTIONES GENERALES. PLIEGO (PELIGRO DE DUPLICAR COSTES)

Ni la Directiva de Contratos ni la Ley de Contratos del Sector Público establece una metodología común para el cálculo del CCV pero debemos partir de unas cuestiones generales que se establecen como necesarias tanto en la Ley como en la Directiva (de algunas de ellas ya nos hemos ocupado).

En primer lugar, el cálculo del CCV únicamente puede utilizarse cuando la selección del adjudicatario se realice con base en múltiples criterios de selección²⁰. El cálculo del CCV puede ser el único criterio a tener en cuenta a la hora de determinar la oferta más ventajosa, dado que se trata de un coste de componentes múltiples en que se deberá ponderar “en la medida pertinente” cuáles de los componentes se van a valorar y valores que se asignaran a cada una de las partes²¹.

Otra cuestión general relevante es el relativo a que todos los parámetros que se valoren deben poder expresarse en términos monetarios (ya que se trata de un coste). Esta cuestión implica que debería siempre valorarse con fórmulas, y paralelamente, dentro del propio cálculo del CCV, no debería incluirse ninguna valoración que implicara un juicio de valor. De esta forma, se podría lograr una evaluación comparativa del nivel de costes/rendimiento estimado de cada una de las ofertas presentadas por los licitadores respecto del objeto del contrato. Estaríamos ante la cuestión más difícil de dilucidar: la determinación de la forma más objetiva de valoración más adecuada para el expediente que deberá indicarse en los pliegos junto con los datos que han de facilitar los licitadores para su

20. “Salvo cuando se evalúe únicamente sobre la base del precio, los poderes adjudicadores pueden determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa y el coste más bajo mediante un planteamiento basado en el coste del ciclo de vida”. Considerando 96 Directiva 14/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

21. Así se establece en el Art. 68 Directiva 14/24/UE.

cálculo con fórmulas matemáticas. Aunque la Ley indica que siempre que sea posible, este cálculo debe realizarse en base a alguna norma de la UE que establezca el cálculo de los costes del ciclo de vida: Aún no existen demasiadas (se profundizará sobre esta cuestión en el punto 2).

Por su parte, tampoco se debe tener en cuenta la existencia de planes generales sociales o medioambientales en la empresa sobre la valoración de las ofertas. Únicamente hay que tener en cuenta solo lo que afecta al contrato en concreto. En este sentido la Directiva afirma que *"la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa"*. Esto resulta lógico dado que se trata de un criterio de adjudicación y debe estar relacionado con el objeto mismo del contrato.

En cuanto a los Pliegos, es necesario que en ellos se determine con claridad tanto los datos que deben incluir las ofertas de los licitadores como las fórmulas necesarias para su valoración. Datos que deben incluir las ofertas: 1. el propio cálculo del coste del CCV con el nivel de desglose necesario para su apreciación y comparación, en este caso en los pliegos no será posible el mismo nivel de concreción porque serán las características de cada empresa y de cada producto los que den como resultado un desglose u otro; 2. datos que el órgano de contratación considere necesarios para llegar a ese cálculo por sí mismo. El pliego también debe incluir las fórmulas necesarias para la valoración por esta razón debe incorporarse al mismo la fórmula que se utilizará para el cálculo del CCV, en el caso de que se pidan datos y no el coste en sí. Siempre ha de incluirse la fórmula utilizada para la valoración del criterio, que no necesariamente otorgará la mayor puntuación al coste más bajo, sino que cada aspecto que se haya incluido en el pliego como valorable tendría una ponderación que debe quedar determinada con claridad.

Cuando se hayan de valorar costes de externalidades medioambientales, el pliego deberá poner especial cuidado en que estos no se dupliquen²². También sería conveniente evitar la posible duplicidad en los aspectos que se consideren para el cálculo del CCV con aquellos que se incluyan en la evaluación mediante criterios de valor, ya que ello podría favorecer o perjudicar

22. Sería el caso de los costes de emisiones por gases de efecto invernadero o de CO₂, que normalmente ya se encuentran incorporados –por imperativo legal– sobre ciertos consumibles o en la factura de la energía eléctrica, y por tanto estarían incluidos dentro de los costes de operaciones o de mantenimiento.

indebidamente a determinados licitadores. Esto podría darse incluso con los requerimientos mínimos si, por ejemplo, se estableciese la necesidad de presentar certificaciones ambientales que actúen como barreras de entrada junto con criterios subjetivos de idoneidad medioambiental, a la vez que un cálculo de CCV que enfatice los costes ambientales de un producto o servicio, incluso cuando ya estén incluidos dentro de otro tipo de costes²³.

2. NORMAS Y PROYECTOS INTERNACIONALES PARA LA CERTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS, CÁLCULO Y ANÁLISIS DEL COSTE

Como se ha comentado con anterioridad, la Ley indica que siempre que sea posible el cálculo debe realizarse en base a alguna norma de la UE que establezca el cálculo de los costes del ciclo de vida²⁴. Con carácter no exhaustivo nos referiremos ahora a algunas de las herramientas disponibles para el cálculo del CCV.

La norma más general es la norma Europea EN 6030-3-3:2004 *"Gestión de la confiabilidad –Guía de aplicación– Cálculo del coste del ciclo de vida"*²⁵ que se ocupa del cálculo de CCV basada en la confiabilidad. Está configurada como una guía de aplicación y desarrolla modelos de costes incluyendo riesgos e incertidumbre. Incluye ejemplos que pueden servir a la hora de incluir aspectos de dicho coste en los pliegos.

El resto de las normas a las que ahora nos vamos a referir son normas de carácter sectorial. Así, una norma que podría aplicarse, si el objeto de licitación pertenece al sector de la construcción sería la EN 15804 *"Sostenibilidad de la construcción –Declaraciones ambientales de producto– reglas de categoría de producto básicas para productos de construcción"*. Establece directrices para el análisis del ciclo de vida, aunque muy centradas en aspectos ambientales. Esto podría llevar a cometer errores de duplicidad de criterios²⁶.

23. Así lo afirma Cuenca de la Cruz, J.M. en <https://www.iagua.es/blogs/jose-maria-cuenca-cruz/como-aplicar-costes-ciclo-vida-y-nueva-lcsp-0>

24. Art. 148.2. b) Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

25. Adaptada en español por AENOR como UNE – EN 60300-3-3:2009.

26. Distintos autores señalan que se podrían utilizar la ISO 15686-5 *"Buildings and constructed assets – Service life planning – Life-cycle costing"* y la BS 8544 *"Guide for life cycle costing of maintenance during the in use phases of buildings"*. Aunque no se tratan de normas europeas pueden servir para tener una orientación. Vid. Cuenca de la Cruz, J.M. en <https://www.iagua.es/blogs/jose-maria-cuenca-cruz/como-aplicar-costes-ciclo-vida-y-nueva-lcsp-0>

En este mismo sector se ha desarrollado el proyecto CILECCTA (*An user-oriented knowledge based suite of construction industry life cycle cost analysis software for pan-european derminatios and costing of sustainable project options*)²⁷ cuyo objetivo fundamental era desarrollar un software para realizar un análisis de todo el ciclo de vida, proporcionando un sistema compatible con resultados de indicadores de ciclo de vida medioambiental. Se concibió como una herramienta que identificara y evaluara estrategias sostenibles para apoyar la toma de decisiones en la industria de la construcción proporcionando una mayor certidumbre en las decisiones de planificación.

También se ha desarrollado en el ámbito de la UE una herramienta de evaluación tanto del CCV como de las emisiones de CO₂ en la contratación pública, en el marco del Proyecto SMART- SPP (*Innovation through sustainable procurement*)²⁸ cuyo objetivo primordial era facilitar a la Administración Pública de toda Europa la aplicación de prácticas de contratación sostenible. Este proyecto se basaba en el fomento del diálogo de las Administraciones Públicas y los fabricantes y distribuidores de productos y servicios innovadores, con anterioridad a la fase de contratación. El resultado fue la publicación de la Guía práctica para las Administraciones Públicas *"Impulsando la innovación energéticamente eficiente a través de la contratación"* que incluye una herramienta de cálculo de costes de ciclo de vida y de evaluación de las emisiones de CO₂ y una guía del usuario de dicha herramienta²⁹. A pesar de que este proyecto está centrado en la contratación evaluando las emisiones, la metodología propuesta puede ser fácilmente adaptable a la valoración de otros criterios.

27. Proyecto financiado por con fondos comunitarios iniciado el 1 septiembre 2009 y finalizado el 31 agosto de 2013. Presupuesto general de 7 805 221,13 € de los que 5 967 129 fueron aportados por la UE (7º Programa Marco de I+D+i). Proyecto coordinado por Holte Byggsafe as. <https://cordis.europa.eu/project/rcn/93939/factsheet/es>
28. Proyecto coordinado por el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) siendo Partners: Ecoinstitut Barcelona (España), Laboratorio Nacional de Energía y Geología LNEG (Portugal), Global to Local (Reino Unido), Öko-Institut (Alemania) y las ciudades de Barcelona (España), Kolding (Dinamarca), Cascais (Portugal), y the London Borough of Bromley y la central de compras - Eastern Shires Purchasing Organisation (Reino Unido).
29. SMART SPP es un Proyecto de tres años de duración: desde septiembre de 2008 hasta agosto de 2011 cuyo objetivo fue promover la introducción de tecnologías nuevas e innovadoras, con bajas emisiones de carbono y la integración de soluciones en el mercado europeo. Fue una iniciativa de la Campaña Procura+, dirigida por ICLEI - Gobiernos locales para la Sostenibilidad y diseñada para facilitar a la administración pública de toda Europa la aplicación de prácticas de contratación sostenible y ayudar a promover sus logros. http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/Guidance/Final_versions/SMART_SPP_Guide_2011_ES_FINAL_www.pdf

Así mismo, se pueden referenciar otras/distintas iniciativas de carácter sectorial como la Calculadora de la Comisión Europea de CCV en la adquisición de vehículos³⁰ y la herramienta de CCV elaborada por el Consejo Sueco de Gestión Medioambiental (SEMCo) en la que se reconoce la contratación como instrumento financiero que poseen los gobiernos locales para el logro de objetivos ambientales y de política pública. En esta herramienta se pueden encontrar propuestas de requisitos ambientales y sociales para la adquisición por parte de Administraciones Públicas de distintos bienes y servicios³¹ y contratos de trabajo. Hay tres niveles de criterios ambientales: Básico, avanzado y punta de lanza. Son voluntarios y de uso gratuito.

Finalmente, es obligado referirnos a la herramienta de CCV desarrollada en el marco del proyecto BUY SMART donde los criterios de adquisición por parte de las Administraciones Públicas se han desarrollado en función de los requisitos de las principales etiquetas energéticas y medioambientales. En esta herramienta se ofrecen pautas de compra y métodos para la evaluación técnica (especificaciones e instrumentos de cálculo) para distintos grupos de productos³².

Como se ha visto, la mayoría de herramientas existentes en la UE para el cálculo del CCV no dejan de ser sectoriales pero pueden servir de inspiración a la Administración Pública a la hora de la elaboración de los pliegos. El problema fundamental estriba en definir o determinar la forma de valoración objetiva más adecuada para cada expediente.

IV. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CÁLCULO DEL COSTE DEL CICLO DE VIDA

La aplicación práctica de los anteriores criterios teniendo en cuenta el CCV en la contratación pública, presenta en la actualidad bastantes dudas y problemas que disminuirán según se avance en su aplicación y aumenten los conocimientos que poseen los gestores de la contratación pública.

30. https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_es
31. Los distintos sectores donde se ofrecen estos criterios son los relativos a: IT and Telecom, Building and property, Cleaning and chemicals, Vehicles and transport, Office and textiles, Food, Nursing and care, Toxic- free preschool. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/lcc/lcc-kalkyler/>
32. Equipos de oficina, Electrodomésticos, Vehículos, Iluminación, Electricidad verde y Componentes de construcción. https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/buy_smart_buy_smart_flyer_for_public_purchasers_en.pdf. Proyecto con un presupuesto total de 866.502 €, de los que 657.376,50 fueron aportados por la UE.

También resulta necesario que la UE apruebe normas de cálculo generales que analicen y ayuden a calcular el ciclo de vida, pero hasta entonces debemos resaltar los problemas que dicha aplicación encuentra.

La primera cuestión problemática que se plantea hace referencia al modo de obtención de los datos objetivos para tenerlos en cuenta de cara a su inclusión en el cálculo y quien debe suministrarlos. A este respecto, la norma EN 60300-3-3, anteriormente comentada establece que esta información debería incluir cuestiones como los costes de mantenimiento preventivo según las prescripciones del fabricante, el coste del correctivo, tasas de fallo, etc.. Para que esta información pudiese gozar de presunción de validez no bastaría una mera declaración responsable. Está claro que la comprobación de la veracidad de todos estos datos técnicos probablemente no esté al alcance de los encargados de realizar la valoración. Lo cierto es que la Ley de Contratos indica que debe contarse con los propios ofertantes.

La segunda cuestión confusa es la manera de recoger en los pliegos la forma de traducir los aspectos técnicos ofertados en importes económicos. De hecho, la norma establece que deben tenerse en cuenta todos los costes, incluso cuando no formen parte de la sustancia material del contrato porque pertenezcan a otra etapa de la vida del activo o la infraestructura³³ y eso puede hacer que resulte muy dificultoso la evaluación de las ofertas. Habría que prever cualquier casuística en la redacción del pliego para incluirla en las fórmulas matemáticas. Cada tipo de suministro, servicio o concesión puede necesitar el desarrollo de una forma concreta de valoración. Para fundamentar todo lo anterior en fórmulas matemáticas es necesaria la disposición de una gran cantidad de información digital

33. En este sentido CUENCA DE LA CRUZ explica el ejemplo de una tubería que, en función de su material puede presentar una u otra evolución de su tasa de fallos a lo largo de su vida útil. Si deseamos comprar tubo, podemos establecer el número de averías esperado y asignar un coste medio de reparación, que nos dará los costes de mantenimiento correctivo de ese material a lo largo de su vida. También podemos fijar un nivel de servicio mínimo (número máximo de averías que toleraremos antes de considerar que el tubo llegó al final de su vida). Pero esos costes y plazo no dependerán solo del material y su tasa de fallos, sino de su calidad inicial (acopios, transporte), de su puesta en obra, de su operación y mantenimiento, etc. La ley advierte que no deben pedirse datos al proveedor que no esté en su mano ofrecer. Pero también dice que deben tenerse en cuenta todos los costes, incluso cuando no formen parte de la sustancia material del contrato, porque pertenezcan a otra etapa de la vida del activo o la infraestructura. Esto hace que pueda resultar difícil evaluar las ofertas. Siguiendo el ejemplo de las tuberías los métodos de puesta en obra, protección o mantenimiento no serán los mismos en función del material, y sus costes tampoco. Habría entonces que prever cualquier casuística en la elaboración del pliego para incluirla en las fórmulas matemáticas. Vid. CUENCA DE LA CRUZ, J.M. en <https://www.iagua.es/blogs/jose-maria-cuenca-cruz/como-aplicar-costes-ciclo-vida-y-nueva-lcsp-0>

sobre los bienes afectados que, seguramente, tendrá que ser compartida y recopilada de forma colaborativa.

Otras cuestiones que también se nos plantean y que están muy relacionadas con las anteriores son si la valoración del CCV provocará el aumento de los importes de licitación y/o adjudicación y si el aparente aumento de la complejidad en el procedimiento de contratación podría provocar un mayor volumen de procedimientos desiertos³⁴. Con respecto a la primera de las cuestiones, el incluir criterios medioambientales o sociales relativos a innovación probablemente hará que los importes de licitación y adjudicación con seguridad aumenten. Se oyen ya distintas voces que opinan que seguramente no se podrá abarcar presupuestariamente una generalización de este tipo de criterios en todas las fases del Ciclo de vida ya que encarecería excesivamente el procedimiento y restringiría la concurrencia enormemente, perdiendo la capacidad de impacto que se presupone³⁵.

Por otro lado, para evitar en la medida de lo posible que la complejidad del cálculo de CCV provoque un mayor volumen de procedimientos desiertos sería necesario llevar a cabo con anterioridad el estudio y diseño previo a la contratación. Este estudio previo a la licitación deberá ser lo suficientemente extenso y preciso y tener como base los estándares de calidad adecuados para garantizar las funcionalidades o duración necesarias de los productos, obras o servicios a contratar y que tendrán el carácter de mínimos a partir de los cuales se tendrá en cuenta la incorporación de aspectos prioritarios según las líneas estratégicas establecidas.

En dicho estudio resulta básica la participación- mediante consultas- de las empresas potencialmente interesadas en participar en la licitación ya que se debe determinar con claridad: la necesidad existente, las formas de cubrirla y los costes reales. En este sentido, el *Manual sobre la contratación pública ecológica. Adquisiciones ecológicas*, llega a afirmar que resulta fundamental "*debatir sobre los criterios de adjudicación medioambientales con los potenciales licitadores en el contexto de una consulta al mercado previa a la contratación*"³⁶. La solicitud de información de apoyo detallada a propósito de las estimaciones de costes facilitadas por los licitadores es, por lo tanto, importante. En algunos casos, cuando los costes futuros se hallan bajo el control del contratista (por ejemplo, si éste es responsable del mantenimiento o la eliminación), puede incorporar los precios máximos futuros a

34. Siguiendo a DELGADO FERNÁNDEZ, R., *El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa*, en Gabilex, n.7, septiembre 2016.

35. Vid. DELGADO FERNÁNDEZ, R., *El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa*, en Gabilex, n.7, septiembre 2016, p. 144.

36. Vid. Capítulo 5: Adjudicación de un contrato. *Manual sobre la contratación pública ecológica*, 3ª edición, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.

las condiciones del contrato, lo que otorgaría una mayor seguridad a sus estimaciones del CCV. Estos estudios previos podrían ayudar también a determinar cuándo una oferta puede considerarse anormal o desproporcionada. Una oferta con unos costes muy bajos puede plantear dudas en cuanto al cumplimiento de la legislación medioambiental o a la viabilidad de la oferta en relación con los requisitos medioambientales. En cualquier caso, los poderes adjudicadores están obligados a rechazar una oferta anormalmente baja³⁷.

Para facilitar que las empresas participen en estas consultas, resulta necesario garantizarles varias cuestiones de peso: la confidencialidad de los datos que aporten y el hecho de que su participación no provocará su exclusión del procedimiento de licitación. Cuando un candidato o licitador, o una empresa vinculada a un candidato o a un licitador, haya asesorado al poder adjudicador o haya participado de algún otro modo en la preparación del procedimiento de contratación, el poder adjudicador *"tomará las medidas adecuadas para garantizar que la participación de ese candidato o licitador no falsee la competencia"*. Estas medidas incluirán la comunicación a los demás candidatos y licitadores de la información pertinente intercambiada en el marco de la participación del candidato o licitador en la preparación del procedimiento de contratación, o como resultado de ella, y el establecimiento de plazos adecuados para la recepción de las ofertas. El candidato o el licitador en cuestión solo será excluido del procedimiento cuando no haya otro medio de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato³⁸. Quizá una medida interesante podría ser el incluir en la consulta a un número importante de empresas con el fin de evitar que ninguna de ellas sea determinante en la elaboración de los pliegos. También la concesión de tiempo suficiente de preparación de las ofertas con el fin de que las empresas no participantes en las consultas previas puedan tener suficiente margen de tiempo para evaluar el objeto de la contratación y la forma de valorar las distintas ofertas que se presenten, sería conveniente.

En cualquier caso, la necesidad de un estudio previo más exhaustivo y amplio que incluya consultas al mercado, ayudará al establecimiento de unos procedimientos de contratación más rápidos, simples, objetivos y eficientes.

37. Art. 69.3, Directiva 2014/24/UE; Art. 84.3 Directiva 2014/25/UE.

38. *"Antes de proceder a dicha exclusión, se dará a los candidatos o licitadores la oportunidad de demostrar que su participación en la preparación del procedimiento de contratación no puede falsear la competencia"*. Art.41: Participación previa de candidatos o licitadores, Directiva 2014/24/UE.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es evidente que la sostenibilidad ecológica no debe ser responsabilidad exclusiva del sector público. Ha de observarse corresponsabilidad de las empresas en los procedimientos de contratación. No obstante, la Administración Pública puede potenciar su capacidad de influencia en el ámbito medioambiental al igual que en el económico y social.

La Ley de Contratos del Sector Público introduce como elementos de valoración de ofertas criterios medioambientales como una de sus principales novedades. Efectivamente, resulta necesario en la toma de decisiones sobre contratación pública no solo tener en cuenta el precio de compra. Es preciso realizar una valoración del CCV teniendo en cuenta no solo el criterio económico sino también el medioambiental para la adjudicación de contratos públicos a la mejor oferta.

La publicación en 2011 del *Libro Verde sobre modernización de la política de contratación pública de la UE* pone de manifiesto la necesidad de que las Administraciones Públicas utilicen la contratación pública para fomentar el desarrollo de objetivos sociales como la protección del medio ambiente, uso eficiente de recursos, y lucha contra el cambio climático entre otros, lo que puede contribuir a la realización de un gasto público más eficiente a largo plazo.

Más concretamente, la Directiva de Contratos 2014/24/UE, orienta hacia la consecución de la calidad en la contratación a partir del uso del cálculo del CCV que implica el uso de múltiples criterios de valoración para la obtención de una mejor calidad/precio estimando que los estados miembros deben estar autorizados para prohibir el uso sólo del criterio precio o coste y debe incluir en el cálculo del CCV, los costes sufragados por el poder adjudicador o por otros usuarios y los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto o servicio (coste de emisiones de gases de efecto invernadero u otros contaminantes, etc.).

La Directiva europea que comentamos es recogida en la legislación española por la Ley 9/ 2017 de Contratos del Sector Público. A partir de aquí, la adjudicación de los contratos se realizará utilizando pluralidad de criterios de adjudicación en base a mejor calidad- precio.

La problemática fundamental que se suscita por el CCV es su aplicación práctica una vez determinados los objetivos, condiciones, costes y otras consideraciones sobre criterios objetivamente verificables, accesible a las partes interesadas, información necesaria, etc.

Por otra parte, tanto la Directiva de Contratos como la Ley de Contratos del Sector Público, no se ocupan de establecer una metodología común para el cálculo del CCV, pero debemos partir de unas cuestiones generales que se establecen en la Directiva de Contratos y en la Ley.

Concretamente la Ley indica que el cálculo debe realizarse en base a alguna norma europea que establezca los costes del ciclo de vida. Así, la norma más general es la norma europea EN 6030-3-3:2004 "Gestión de la confiabilidad. Guía de aplicación. Cálculo del CCV". El resto de normas son de carácter sectorial.

Por otra parte, el *proyecto CILECCTA* tiene como objetivo prioritario el desarrollo de un software para realizar un análisis de todo el ciclo de vida, proporciona un sistema compatible con resultados de indicadores de ciclo de vida medioambiental. También el *proyecto SMART-SPP* tuvo como objetivo primordial facilitar a la Administración Pública de toda Europa la aplicación de prácticas de contratación sostenible.

En general, la mayoría de herramientas existentes en la UE para el cálculo del CCV no dejan de ser sectoriales, pero pueden servir de inspiración a la Administración Pública para la elaboración de pliegos. Es obligatorio señalar el *proyecto BUY SMART* donde los criterios de adquisición por parte de la Administración Pública se desarrollan en función de requisitos sobre las principales etiquetas energéticas y medioambientales utilizando métodos para la evaluación técnica de grupos de productos.

En cualquier caso, la aplicación en la práctica de criterios medioambientales de acuerdo con el CCV en la contratación pública presenta dificultades. A saber: forma de recoger en los pliegos aspectos técnicos ofertados en importes económicos, evitar la complejidad del cálculo de CCV que, de hecho, puede provocar gran cantidad de procedimientos desiertos, necesidad de un estudio previo en general más exhaustivo y amplio incluyendo consultas al mercado.

Todo ello, redundará en beneficio del establecimiento de un procedimiento de contratación más satisfactorio y rápido.

Capítulo 29

Bienestar animal

BORJA FERNÁNDEZ ONDOÑO

Licenciado en Derecho y Máster en Investigación Avanzada y Especializada en Derecho. Universidad de Murcia. Abogado. Presidente de la Asociación "Animal Defense" – Asociación de Abogados para la Protección y Defensa Jurídica de los Animales

SUMARIO: I. ¿QUÉ ES EL BIENESTAR ANIMAL? II. LOS CRITERIOS DE BIENESTAR ANIMAL EN LAS DISTINTAS FASES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. 1. Generalidades. 2. Fase de preparación del contrato. 2.1. Pliegos de prescripciones técnicas particulares de bienestar animal. A. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en normas u otros sistemas como etiquetas. B. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en el rendimiento o funcionales. C. Ejemplos de prescripciones técnicas basadas en materiales y métodos de producción. 3. Fase de selección y exclusión. 3.1. Pliegos de cláusulas administrativas particulares: criterios de solvencia técnica y profesional. A. Ejemplos de criterios de selección cualitativas: competencia técnica y profesional de los licitadores. 3.2. Criterios de exclusión. 4. Fase de adjudicación. 5. Fase de ejecución del contrato.

I. ¿QUÉ ES EL BIENESTAR ANIMAL?

Como señaló Mahatma Gandhi: *La grandeza de una nación y su progreso moral pueden ser juzgados por la manera en que se trata a sus animales. Teniendo esto presente –y conscientes de que su trascendencia práctica es inferior a la de otras cláusulas medioambientales– no cabe duda de que conseguir una contratación pública ecológica, sostenible, íntegra, veraz y*