

# ERRORES HABITUALES EN LA INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



© Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental

## EDITA

Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental  
Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda  
Gobierno Vasco  
Alda. de Urquijo 36 – 6ª planta  
48011 Bilbao

[www.euskadi.eus](http://www.euskadi.eus)

[www.ingurumena.eus](http://www.ingurumena.eus)

[www.ihobe.eus](http://www.ihobe.eus)

[compra.verde@ihobe.eus](mailto:compra.verde@ihobe.eus)

## CONTENIDO

Este documento ha sido elaborado por el equipo técnico de Ihobe,  
con la colaboración de Ecoinstitut SCCL

## DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Emilia Oleaga



Los contenidos de este libro, en la presente edición, se publican bajo la licencia:  
Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 3.0 Unported de Creative Commons  
(más información [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_ES)).

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>ERROR 1. INCLUIR CRITERIOS AMBIENTALES SIN UNA DEFINICIÓN ESPECÍFICA</b>	<b>4</b>
<b>ERROR 2. NO PONER «O EQUIVALENTE» CUANDO ASÍ LO REQUIERE LA LEY</b>	<b>6</b>
<b>ERROR 3. EXIGIR QUE UN PRODUCTO ESTÉ CERTIFICADO CON UNA ECOETIQUETA CONCRETA</b>	<b>9</b>
<b>ERROR 4. INSINUAR CRITERIOS DE VALORACIÓN QUE POSTERIORMENTE NO SE RECOGEN EN EL PCAP</b>	<b>12</b>
<b>ERROR 5. INTRODUCIR CRITERIOS AMBIENTALES VALORABLES SIN DEFINIR CLARAMENTE CÓMO SE VALORARÁN</b>	<b>14</b>
<b>ERROR 6. CONFUNDIR CRITERIOS AMBIENTALES VALORABLES MEDIANTE FÓRMULA POR VALORABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR</b>	<b>17</b>
<b>ERROR 7. VALORAR QUE LA LICITADORA TENGA UN SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL</b>	<b>20</b>
<b>ERROR 8. EXIGIR CONTAR CON UN SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL CERTIFICADO COMO CRITERIO DE SOLVENCIA</b>	<b>24</b>
<b>ERROR 9. INTRODUCIR ESPECIFICACIONES TÉCNICAS COMO CONDICIÓN DE EJECUCIÓN</b>	<b>27</b>

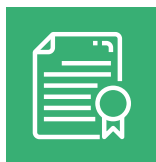
## CLAVES PARA USAR ESTA GUÍA



Legislación



Ejemplo



Conclusión



Recomendación

# Introducción

**Pese a que la Ley de Contratos del Sector Público recoge dónde y cómo introducir criterios ambientales en las contrataciones públicas, en la práctica todavía surgen dudas sobre cómo hacerlo. Esto nos lleva a cometer errores o a definir criterios que dificultan posteriormente la licitación.**

**El objetivo de esta publicación es identificar algunos de esos errores habituales y explicar cómo evitarlos.**

Aunque la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público recoge dónde y cómo introducir criterios ambientales en las compras y contrataciones públicas, en la práctica todavía surgen dudas sobre cómo hacerlo.

En ocasiones, esto nos lleva a cometer errores en la definición de las cláusulas ambientales o a introducir criterios imprecisos y poco claros que generan problemas durante el resto del proceso de licitación:

- **Para las licitadoras**, dificulta saber exactamente las características concretas de lo que se solicita o valora en la licitación. Esto impide poder presentar las ofertas y documentación acreditativa más adecuadas a las necesidades del órgano contratante; aumentando el sentimiento de arbitrariedad y posible discriminación en la evaluación de las ofertas.
- **Para los órganos contractuales**, la falta de precisión, claridad o la redacción errónea de los criterios ambientales dificulta la evaluación de las ofertas de forma objetiva, no discriminatoria y sobre todo transparente. Esto incrementa el tiempo necesario para la evaluación de las ofertas y la necesidad de mayor justificación de la evaluación, además de aumentar el riesgo de impugnación de los pliegos o de la adjudicación, alargando plazos y ocasionando gastos adicionales.

Con el objetivo de prevenir esos riesgos y mejorar la calidad de las licitaciones, esta publicación recoge algunos de los **errores más habituales** a la hora de introducir criterios ambientales en los pliegos de contratación y presenta, para cada uno de ellos, **dónde radica el problema y cómo puede corregirse**, todo ello ilustrado con ejemplos concretos.

Los errores que se tratan son los siguientes:

- Error 1. Incluir criterios ambientales sin una definición específica**
- Error 2. No poner «o equivalente» cuando así lo requiere la ley**
- Error 3. Exigir que un producto esté certificado con una ecoetiqueta concreta**
- Error 4. Insinuar criterios de valoración que posteriormente no se recogen en el PCAP**
- Error 5. Introducir criterios ambientales valorables sin definir claramente cómo se valorarán**
- Error 6. Confundir criterios valorables mediante fórmula por valorables mediante juicio de valor**
- Error 7. Valorar que la licitadora tenga un sistema de gestión medioambiental**
- Error 8. Exigir contar con un sistema de gestión ambiental certificado como criterio de solvencia**
- Error 9. Introducir especificaciones técnicas como condición de ejecución**

Estos errores o aspectos mejorables se centran en la definición de cláusulas de carácter ambiental, pero muchos de ellos son aplicables a todo tipo de criterios técnicos -ambientales o no-, por lo que su consideración os ayudará a **mejorar vuestra contratación en general**.

# Incluir criterios ambientales sin una definición específica

Cuando los criterios ambientales están definidos de forma muy vaga o imprecisa se corre el riesgo de complicar la evaluación de la documentación presentada para justificar el cumplimiento de los criterios o incluso de que éstos puedan llegar a ser discriminatorios. Para evitarlo, es fundamental que los criterios se definan de forma precisa, sin ambigüedades y, en la medida de lo posible, haciendo referencia a normas y estándares específicos.



Tal y como prevé la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, los criterios ambientales -ya sean prescripciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución-, se deben definir de forma clara y objetiva.

No obstante, todavía hay pliegos que incluyen criterios ambientales definidos de forma vaga o imprecisa, como cuando se habla de:

- productos biodegradables sin definir el estándar correspondiente,
- productos de temporada sin facilitar el calendario que le aplica, o
- productos ecológicos o respetuosos con el medio ambiente en general sin definir respecto a qué aspecto o en relación a qué norma o estándar ambiental.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el servicio de catering de un evento festivo, se solicita que la vajilla y cubiertos suministrados sean biodegradables/compostables.*

- *La mayoría de productos se biodegradan, es decir que mediante la acción de microorganismos se descomponen en CO<sub>2</sub>, metano y materia/biomasa. No obstante, la velocidad y las condiciones necesarias para ello pueden variar mucho de unos materiales a otros. Por ejemplo, los envoltorios de poliestireno pueden tardar miles de años en descomponerse<sup>1</sup>. Además hay que tener en cuenta que los conceptos biodegradable y compostable, hacen referencia a conceptos diferentes. Los productos compostables son aquellos que después de descomponerse dejan como resultado de la degradación abono o compost.*
- *Desgraciadamente, los apelativos «biodegradable» y «compostable» no están definidos ni controlados de forma oficial. Por lo que, si no definimos a qué nos referimos cuando se solicita que la vajilla y cubiertos sean biodegradables/compostables, y no especificamos lo que queremos exactamente (biodegradable o compostable), cualquier producto podría presentarse y no tendríamos argumentos para rechazarlos. No podríamos discriminar, por lo tanto, entre aquellos materiales que tardan muchísimo en biodegradarse o que no son compostables, si lo que queremos primar es el compostaje de esos materiales una vez se recojan como residuos.*

<sup>1</sup> UN Environment (2018). SINGLE-USE PLASTICS: A Roadmap for Sustainability. UN Environment.

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

La falta de claridad e imprecisión de los criterios -también los ambientales- genera varios problemas, tanto para los órganos contratantes como para las licitadoras:

- **Para las licitadoras**, dificulta saber exactamente las características concretas de lo que se solicita o valora en la licitación para así poder presentar las ofertas y documentación acreditativa más adecuadas.
- **Para los órganos contractuales**, la teórica rapidez inicial en la preparación de los pliegos se vuelve después en una mayor dificultad para evaluar de forma transparente y no discriminatoria las ofertas, además de correr riesgos innecesarios de impugnación de los pliegos o la adjudicación. A menudo, para evitar ese riesgo, la mesa de contratación decide, si no aceptar todas las ofertas, sí hacer la interpretación más generosa posible, con lo que se pierde el valor inicial del criterio.



**POR TANTO, HEMOS DE ASEGURAR QUE TODAS LAS ESPECIFICACIONES AMBIENTALES ESTÁN DEFINIDAS DE FORMA OBJETIVA, TRANSPARENTE, CLARA Y SIN AMBIGÜEDAD.**

Para ayudarnos, podemos:

- Consultar la redacción de los **Criterios de Compra y Contratación Pública Verde** de Ihobe (<https://www.ihobe.eus/criterios-ambientales>).
- Si no hay criterios de Ihobe, hacer uso de normas, estándares y sistemas de certificación ecológica existentes. La **“Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y contratación pública verde”** publicada por Ihobe puede ayudar en esto.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

Ahora que ya sabemos dónde radica el problema y qué necesitamos hacer para que la especificación esté redactada de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Una posible versión sería la siguiente:

### INICIAL

Se solicita que la vajilla y cubiertos suministrados sean biodegradables/compostables.

### CORREGIDO

Se solicita que la vajilla y cubiertos suministrados sean compostables según define la norma EN 13432 o equivalente.

- Si en el evento festivo se prevé que la vajilla y cubiertos de la comida popular se recoja junto con los restos de comida como residuo orgánico para su tratamiento en una planta de compostaje, podemos requerir directamente que los productos sean compostables, y no simplemente biodegradables. Y que además éstos sean compostables según la norma EN 13432 «Requisitos para embalajes recuperables a través de compostaje y biodegradación» que garantiza que los productos son compostables en plantas de compostaje industriales y que el compost resultante no contiene sustancias nocivas. De este modo, se define de forma clara, transparente y objetiva el criterio.
- Además, se debe añadir el «o equivalente» ya que, como recoge la Ley, cuando las especificaciones hacen referencia a normas nacionales, europeas o internacionales, éstas deben ir acompañadas de la mención «o equivalente».



# No poner «o equivalente» cuando así lo requiere la ley

Cuando las especificaciones técnicas hagan referencia a: normas y otras referencias técnicas elaboradas por los organismos de normalización nacionales, europeos o internacionales; o a una fabricación, procedencia, procedimiento, marca, patente, tipo, origen o producción concretos; estas especificaciones se acompañarán de la mención «o equivalente». Cuando la referencia sean ecoetiquetas también se recomienda añadir la mención «o equivalente», por seguridad, pese a que la ley no lo explicita.



Según el Artículo 126 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público sobre reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas, las especificaciones técnicas deben acompañarse de la mención «o equivalente» cuando hagan referencia a:

- Especificaciones contenidas en normas y otras referencias técnicas elaboradas por organismos de normalización nacionales, europeos o internacionales -como las normas UNE españolas, EN europeas o ISO internacionales- [Art. 126.5 b].
- Una fabricación, procedencia, procedimiento, marca, patente, tipo, origen o producción concretos [Art. 126.6], siempre y cuando se justifique que no es posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato de otra manera.

No obstante, muchas licitaciones todavía se publican si hacer tal mención, especialmente cuando los criterios ambientales hacen referencia a normas.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el suministro de ropa plana y uniformes se especifica que el contenido de formaldehídos en el producto final ha de ser inferior a 75 ppm medido según la norma ISO 14184-1:2011.*

*Esta norma internacional ISO tiene su equivalente en la norma europea EN así como en la norma española UNE o la norma alemana DIN entre otras. Si no ponemos «o equivalente» se corre el riesgo de excluir productos (y por ende ofertas) por no presentar sus resultados según la norma ISO 14184 establecida, pese a cumplir con la especificación según una norma oficial equivalente.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

Las normas elaboradas por organismos oficiales de normalización establecen diferentes normas y otras referencias técnicas las cuales, en muchas ocasiones, son idénticas, manteniendo incluso la misma numeración -en cuyo caso la referencia es múltiple, del tipo UNE EN ISO 14184-1:2011-. En otras ocasiones, las normas no tienen la misma numeración por haberse publicado en momentos diferentes y ajustarse a la codificación de cada órgano de normalización, pero son igualmente equivalentes.





Si no se pone «o equivalente» se corre el riesgo de excluir ofertas por no presentar la documentación relativa a la norma establecida en el pliego, pese a cumplir con los requisitos técnicos establecidos en una norma equivalente; con el peligro de enfrentarse a recursos por trato discriminatorio o de que la licitación se quede desierta. Esto todavía es más evidente cuando, por razones excepcionales, las especificaciones hacen referencia a determinadas marcas, procesos, etc. y no se añade «o equivalente» detrás de esa referencia.



### POR TANTO, HEMOS DE ASEGURAR QUE:

- En las prescripciones que hagan **referencia a normas, éstas se acompañen siempre de la mención «o equivalente».**
- **Evitar**, siempre que sea posible, **la referencia a una fabricación, procedencia, procedimiento, marca, patente, tipo, origen o producción concretos.** Pero en los casos en los que no sea posible hacer una descripción suficientemente precisa e inteligible sin hacer referencia a esas nomenclaturas concretas, **éstas siempre se acompañarán de la mención «o equivalente»** excepto en casos muy justificados<sup>2</sup>.



### ¿Cuál sería una versión correcta?

Ahora que ya sabemos dónde radicaba el error y cómo corregirlo para que la especificación esté redactada de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Una posible versión del criterio sería la siguiente:

#### INICIAL

La ropa plana y uniformes deben tener un contenido de formaldehídos en el producto final inferior a 75 ppm medido según la norma ISO 14184-1:2011.

#### CORREGIDO

La ropa plana y uniformes deben tener un contenido de formaldehídos en el producto final inferior a 75 ppm medido según la norma UNE-EN ISO 14184-1:2011 o equivalente.

## ¿Cómo se debería actuar en el caso de las ecoetiquetas?



El Artículo 127 de la Ley 9/2017 que regula el uso de las etiquetas en la contratación (incluidas las ambientales), no menciona explícitamente la necesidad de añadir la mención «o equivalente» cuando las especificaciones hacen referencia a los requisitos -totales o parciales- definidos en los estándares de las etiquetas.

Surge la duda entonces, de si ha de añadirse o no la mención «o equivalente» cuando el pliego define especificaciones técnicas por referencia a los criterios definidos en los estándares de las etiquetas ambientales.

<sup>2</sup> El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda, en su Resolución nº 164/2016 recoge la posibilidad de no incluir la mención «o equivalente» cuando se haga referencia a una determinada marca, producto, patente o tipo si así lo justifica el objeto del contrato. No obstante, esto tiene que estar muy bien justificado y estudiarse de modo casuístico, es decir caso por caso.





Las etiquetas ambientales o ecoetiquetas no son normas, en el sentido de la Ley 9/2017, pero sus requisitos a menudo hacen referencia a normas u otras referencias técnicas elaboradas por organismos de normalización. Por tanto, **si al definir las prescripciones técnicas se hace referencia a los requisitos de alguna ecoetiqueta, se recomienda incluir la mención «o equivalente»** para minimizar posibles riesgos.

Esta recomendación también se apoya en el hecho de que, aunque se defina la especificación haciendo referencia a una etiqueta específica, siempre se deberán aceptar otras etiquetas que verifiquen el cumplimiento de requisitos equivalentes, así como otros medios adecuados de prueba [Art. 127.3].



### Por ejemplo:

*La ropa plana y uniformes deben cumplir con los criterios de sustancias nocivas en el producto final definidos en el estándar Oeko-Tex 100 o equivalentes.*

*El estándar Oeko-Tex 100 define un gran número de criterios relativos a la presencia de sustancias nocivas en productos textiles. Para cada uno de esos criterios se fijan umbrales y métodos de ensayo o análisis para determinar el cumplimiento de los criterios. Varios de esos métodos de ensayo se basan en normas o documentos técnicos elaborados por órganos de normalización. Por lo que, por prevención, es mejor incluir la mención «o equivalente(s)» después de la referencia a los criterios definidos en una determinada ecoetiqueta.*

## ¿Hay alguna excepción?

Pese a lo presentado hasta ahora, hay algunos casos en los que no es pertinente añadir la mención «o equivalente» en criterios ambientales. Estos son **cuando los criterios están definidos por referencia a normas, estándares o ecoetiquetas de obligado cumplimiento** para poder operar o estar distribuidos en el mercado europeo.



### Por ejemplo:

- **Los televisores a suministrar deberán tener una clase de eficiencia energética de «A» o superior según la etiqueta de eficiencia energética de la Unión Europea.**

*Los televisores, entre otros electrodomésticos y productos que contribuyen al consumo de energía, por normativa deben contar con la etiqueta de eficiencia energética de la Unión Europea. Por tanto, cuando los criterios ambientales hagan referencia a esta ecoetiqueta, no se añadirá la mención «o equivalente» por ser una ecoetiqueta obligatoria (similar al marcaje CE).*

- **Todos los autobuses destinados al servicio de transporte escolar deberán cumplir con el estándar EURO VI.**

*Según normativa europea, ciertos vehículos y maquinaria (incluidos los autobuses) deben calcular sus niveles de emisiones según definen las normas EURO y no otras equivalentes, para homologarse y entrar en el mercado europeo. Por tanto, cuando se requiera el cumplimiento con un cierto estándar EURO no se incluirá la opción de equivalencia, por ser una normativa de obligado cumplimiento.*

# Exigir que un producto esté certificado con una ecoetiqueta concreta

Para evitar cometer el error de exigir como criterio ambiental en una licitación que la obra, servicio o producto esté certificado con una determinada ecoetiqueta, las cláusulas se referirán al cumplimiento de los requisitos definidos en ésta y sólo se solicitará la etiqueta como documentación acreditativa del cumplimiento de esos requisitos, debiéndose aceptar otros medios adecuados de prueba.



La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público establece en su Artículo 127 el modo en que las etiquetas<sup>3</sup> -incluidas las ambientales- pueden utilizarse en la contratación pública.

Según este artículo, las etiquetas se pueden usar como referencia para definir las características de las obras, servicios o productos a contratar y como medio de acreditación de cumplimiento de esas características. No obstante, lo que no recoge es que el criterio sea directamente contar con una etiqueta. Así, la Ley establece que los órganos de contratación:

- Pueden exigir una etiqueta específica **como medio de prueba** de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas (se sobre entiende, para la obtención de la etiqueta) [Art. 127.2].
- Pese a que se indique una etiqueta específica, el órgano de contratación tiene la obligación de detallar con claridad en los pliegos las características y requisitos que desea imponer y cuyo cumplimiento la etiqueta especificada pretende probar [Art. 127.5].
- Si algunos requisitos exigidos para la obtención de una etiqueta no guardan relación con el objeto del contrato o si no se quiere que las obras, servicios y productos cumplan todos esos requisitos sino sólo una parte, las cláusulas se podrán definir por referencia a una parte de los requisitos, indicando a cuáles se está haciendo referencia [Art. 127.2 y 4].
- Además, aunque se requiera una etiqueta específica, se deberán aceptar todas las etiquetas equivalentes así como otros medios adecuados de prueba [Art. 127.3].

No obstante, la falta de claridad todavía prevalente en la legislación, conlleva que haya licitaciones que todavía exigen que la obra, servicio o producto objeto de contrato esté certificado con una determinada ecoetiqueta.

<sup>3</sup> Definidas como cualquier documento, certificado o acreditación que confirma y avala que una obra, servicio, producto, proceso o procedimiento cumple determinados requisitos.





## Por ejemplo:

*En una licitación para el suministro de papel de oficina, se solicita que el papel ha de estar certificado con la ecoetiqueta FSC o PEFC.*

- Como se ha expuesto, la Ley permite requerir una etiqueta específica (en este caso FSC o PEFC) como medio de prueba de cumplimiento de las características definidas en el pliego, pero no ser el criterio en sí -el criterio no puede ser estar certificado-.*
- Las ecoetiquetas FSC y PEFC certifican varios tipos de papel en función del porcentaje de fibras provenientes de madera de explotaciones forestales sostenibles y/o recicladas con el que se fabrica el papel. Así, p.ej. podemos tener papel FSC: fabricado al 100% con material procedente de explotaciones forestales gestionadas de forma sostenible según define el FSC para explotaciones forestales; fabricado en como mínimo un 70% con fibras de gestión sostenible y/o recicladas; o fabricados con al menos un 85% de fibras recicladas (pre y postconsumo).*
- Si simplemente decimos que queremos que el papel esté certificado FSC, PEFC o similar, estamos incumpliendo también la obligación establecida en la Ley de definir con claridad las características deseadas del producto, obra o servicio a contratar: ¿lo queremos reciclado?, ¿100% de madera procedente de explotaciones sostenibles?, ¿aceptamos otro porcentaje?...*
- Esta falta de definición de las características deseadas del producto dificulta el otro precepto de la Ley de tener que aceptar otros medios de prueba alternativos, ya sean ecoetiquetas equivalentes u otra documentación.*
- Por tanto, exigir como criterio estar certificado contraviene varios de los requisitos de la Ley de Contratos del Sector Público relativas a la definición de prescripciones técnicas y al uso de las etiquetas.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

La principal razón de este error, en relación a los criterios ambientales, es el propio redactado del artículo 127 que, si bien dice que se puede exigir una etiqueta específica, también alude a su uso como medio de prueba.

Esto segundo se ve apoyado por el hecho de tener que detallar con claridad en los pliegos las características y requisitos que se desean imponer y por tener que aceptar otros medios de prueba adecuados.

Se ha de tener en cuenta que la mayoría de etiquetas ambientales o ecoetiquetas son de carácter voluntario y que no todas las empresas, sobre todo las PYME, disponen de los recursos para certificar sus productos o servicios, pese a cumplir con los requisitos deseados. Exigir que las obras, servicios o productos estén certificados sería discriminatorio y podría representar un trato desigual de las licitadoras, lo cual iría contra los principios básicos a respetar en toda contratación.

Por eso la Ley establece que las ecoetiquetas se pueden usar como referencia para definir las características y se pueden solicitar como medio de prueba, aceptando siempre otras ecoetiquetas o documentación acreditativa equivalente.





## POR TANTO, CUANDO DEFINAMOS CLÁUSULAS AMBIENTALES RELACIONADAS CON ECOETIQUETAS:

- **No se requerirá** como criterio **que la obra, servicio o producto esté certificado.**
- Sino que los criterios ambientales **se definirán haciendo referencia a los requisitos establecidos para la obtención de la ecoetiqueta** específica -en su totalidad o solo una parte-.
- En la documentación a presentar por las personas o empresas licitadoras, **se puede exigir** la presentación de **la ecoetiqueta** -ya sea el certificado o la etiqueta en el producto- **como documentación acreditativa del cumplimiento de dichos requisitos, indicándose igualmente que se aceptarán otras etiquetas o documentación acreditativa** siempre que la licitadora demuestre que son equivalentes a los requisitos establecidos.

Para más información y pautas sobre el uso de las etiquetas ambientales podéis consultar la «**Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y contratación pública verde**», publicada por Ihobe.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

Ahora que ya sabemos las pautas a seguir para que la especificación esté redactada de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Una posible versión del criterio sería la siguiente:

### INICIAL

El papel para la impresión ha de estar certificado con la ecoetiqueta FSC o PEFC.

### CORREGIDO

El papel para la impresión ha de estar fabricado en como mínimo un 70% con fibras de madera procedentes de explotaciones forestales sostenibles y/o recicladas según define el estándar FSC, PEFC o equivalente.

Como medio de prueba se presentarán los certificados de cadena de custodia FSC, PEFC o equivalentes del fabricante del papel ofertado, documentación gráfica del papel donde aparezca la ecoetiqueta FSC, PEFC o equivalente u otra documentación alternativa que demuestre equivalencia.

- Con este redactado, se deja claro qué condiciones ha de cumplir exactamente el papel: que esté fabricado en como mínimo un 70% con fibras de madera de explotaciones forestales gestionadas de forma sostenible con mezcla o no de fibras recicladas y que la definición de qué son fibras de explotaciones forestales sostenibles y/o recicladas ha de estar de acuerdo con los requisitos establecidos por el FSC, PEFC u otro sistema equivalente.
- Las ecoetiquetas se usan como referencia para definir las características que el papel ha de cumplir, no se exige que el papel esté certificado.
- La presentación de los certificados FSC, PEFC o equivalentes se requiere como documentación acreditativa, pero se permite la presentación de otra documentación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Para más información técnica se puede consultar el documento «Certificaciones FSC y PEFC y su uso en la contratación pública», publicada por Ihobe.

# Insinuar criterios de valoración que posteriormente no se recogen en el PCAP

Cuando en los pliegos de contratación se insinúa que «se dará preferencia» a las ofertas que cumplan ciertas características, pero después eso no se traslada a los criterios de adjudicación, los pliegos dejan de ser claros y transparentes. Para evitarlo, la mención de cualquier aspecto valorable debería limitarse estrictamente al apartado de criterios de adjudicación del pliego administrativo. Si por estilo, ya se mencionan aspectos valorables en el pliego técnico, deberán cotejarse ambos pliegos para asegurar que todos los aspectos preferenciales mencionados en el pliego técnico se recogen y valoran en el pliego administrativo y no haya incongruencias entre ambos documentos.

En términos generales, cuando se prepara una licitación, todas las características obligatorias del producto, obra o servicio a contratar se definen en el pliego de prescripciones técnicas y en el pliego de cláusulas administrativas se definen, entre otros, los criterios de adjudicación que han de servir para comparar y seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, así como la documentación a presentar.

En ocasiones, por coherencia con la explicación del objeto del contrato, el pliego de prescripciones técnicas menciona aspectos técnicos a los que se dará preferencia y que, por ende, dan a entender que se tendrán en cuenta en la valoración de las ofertas. No obstante, a veces estos aspectos «preferenciales» no se recogen después en los criterios de adjudicación del pliego administrativo.



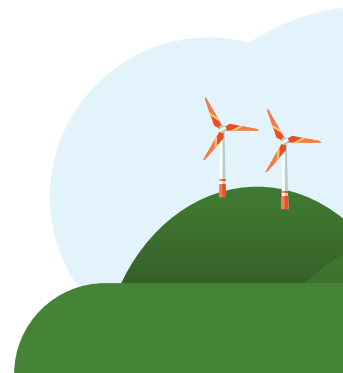
### Por ejemplo:

*En una licitación para el servicio de limpieza de edificios, el pliego técnico recoge que se dará preferencia a aquellas ofertas que utilicen una menor diversidad de productos de limpieza y que cumplan con los criterios de sustancias peligrosas definidos en la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea o equivalentes; y posteriormente el pliego administrativo SÓLO recoge que se valorará el % de productos de limpieza que cumplen con los criterios de sustancias peligrosas.*

- *El redactado del pliego técnico, da a entender que hay dos aspectos que se valorarán en la adjudicación: 1) una menor diversidad de productos de limpieza y 2) que éstos sean ambientalmente mejores.*
- *No obstante, en los criterios de adjudicación sólo se valora un aspecto, el cual sólo abarca el segundo criterio de presencia de sustancias peligrosas y no el primero de menor diversidad de productos.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

El problema de insinuar criterios de valoración que posteriormente no se recogen en el pliego administrativo (además de la incongruencia entre los pliegos), es la generación de confusión entre las empresas o personas licitadoras. Es probable y lícito que algunas de ellas dirijan consultas al órgano contractual a las que habrá de dar una respuesta adecuada, con el riesgo de tener que realizar correcciones a los pliegos y sufrir retrasos en todo el procedimiento.





## PARA EVITARLO:

- La mejor opción es **no mencionar en el pliego técnico nada relativo a aspectos preferenciales** para la selección de ofertas **y limitarse a incluirlos únicamente** en los criterios de adjudicación del **pliego administrativo**.
- Alternativamente, si por el modo de preparación del pliego técnico, se quieren mencionar ya en él aquellos aspectos técnicos que se desean valorar, los servicios técnicos promotores de la licitación encargados de elaborar las prescripciones, deberán **cotejar ambos pliegos** (los elaboren ambos ellos o no) **para asegurarse que no haya incongruencias** y que todos aquellos aspectos a los que se «dará preferencia» en la evaluación de ofertas, están debidamente recogidos en los criterios de adjudicación del pliego administrativo.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

En base a las recomendaciones presentadas, tres posibles formas de corregir el criterio anterior podrían ser:

### INICIAL

El pliego técnico recoge que se dará preferencia a aquellas ofertas que utilicen una menor diversidad de productos de limpieza y que cumplan con los criterios de sustancias peligrosas definidos en la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea o equivalentes; y que posteriormente el pliego administrativo SÓLO recoge que se valorará el % de productos de limpieza que cumplen con los criterios de sustancias peligrosas.

### CORRECCIÓN OPCIÓN 1

No hacer mención alguna de los aspectos a valorar en el pliego técnico e incluir únicamente en el pliego administrativo aquellos aspectos que se quieren valorar.

### CORRECCIÓN OPCIÓN 2

Ajustar el redactado del pliego técnico al pliego administrativo, especificando que:

- Se dará preferencia a aquellas ofertas que utilicen productos de limpieza que cumplan con los criterios de sustancias peligrosas definidos en la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea o equivalentes.<sup>5</sup>

### CORRECCIÓN OPCIÓN 3

Ajustar el redactado del pliego administrativo al pliego técnico, estableciéndose que:

- Se valorará una menor diversidad de productos de limpieza para lo que se deberá presentar un listado con todos los productos que se usarán en el servicio.
- Se valorará el % de productos de limpieza que cumplen con los criterios de sustancias peligrosas definidos en la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea o equivalentes.<sup>5</sup>

5 Debiéndose especificar exactamente la puntuación que se otorgará a cada criterio y cómo se hará esa valoración y reparto de puntos (ver Error 5 y 6).

# Introducir criterios ambientales valorables sin definir claramente cómo se valorarán

Cuando en el pliego no se define claramente cómo se valorarán y distribuirán los puntos de los criterios de adjudicación, se incrementa la dificultad de evaluar las ofertas y el riesgo de ser discriminatorios. Para evitarlo, es fundamental que los criterios de adjudicación se definan en el pliego de forma precisa, clara y objetiva y que siempre incluyan la puntuación y modo de distribución de la misma.



Según el Artículo 145 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público sobre requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, estos criterios deben [Art. 145.5]:

- Estar vinculados al objeto del contrato.
- Ser formulados de manera objetiva, respetando los principios de igualdad, proporcionalidad, no discriminación y transparencia.
- Deben permitir la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva e ir acompañados de especificaciones que permitan evaluar en qué medida las ofertas cumplen los criterios definidos.

Incluso, cuando se valoren «mejoras», éstas deben estar suficientemente especificadas en cuanto a los requisitos, límites, modalidades y características de las mejoras [Art. 145.7].

Además, en el pliego se debe indicar la ponderación relativa de cada criterio [Art. 146.3] y la fórmula de valoración -en el caso de los criterios de valoración automática- [Art. 146.2].

No obstante, todavía hay muchos casos en los que los criterios de adjudicación -entre ellos los de carácter ambiental- no están suficientemente bien definidos en cuanto a cómo se valorarán y cómo se distribuirá la puntuación de cada uno de ellos.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el servicio de alimentación de una institución pública se establece en los criterios de adjudicación lo siguiente:*

***"Productos alimentarios más sostenibles: hasta 20 puntos".***

***Se valorará que las licitadoras se comprometan a utilizar en sus menús semanales un mayor porcentaje de productos alimentarios de agricultura ecológica según el Reglamento 834/2007 o posteriores.***

- *Pese a haberse definido correctamente el criterio en sí, especificándose que por productos más sostenibles el pliego se refiere a aquellos provenientes de la agricultura ecológica según el reglamento europeo, todavía faltan varios aspectos para que el criterio sea totalmente claro respecto a cómo se valorará.*
- *No se indica respecto a qué es el porcentaje (en peso, en número de productos...), ni qué se tomará de base para la evaluación (un listado de productos, una propuesta de menú semanal o mensual...), ni tampoco cómo se distribuirán los puntos exactamente (por rangos, mediante fórmula...).*
- *El criterio en sí está bien definido, pero el error es que falta precisar los parámetros concretos de cómo se realizará concretamente la valoración.*



# ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

La falta de precisión en la definición de cómo se van a valorar los criterios de adjudicación y cómo se van a distribuir los puntos entre las ofertas genera varios problemas, tanto para los órganos contratantes como para las licitadoras:

- **Para las licitadoras**, dificulta conocer exactamente qué se va a valorar y cómo, para así poder presentar las ofertas y documentación más adecuadas a las necesidades del órgano contratante; aumentando el sentimiento de arbitrariedad y posible discriminación en la evaluación de las ofertas.
- **Para los órganos contractuales**, esta indefinición dificulta la evaluación de las ofertas de forma objetiva, no discriminatoria y, sobre todo, transparente. Esto incrementa el tiempo necesario para la evaluación comparativa de las ofertas y la necesidad de justificación de la puntuación otorgada a cada oferta además de aumentar el riesgo de impugnación de los pliegos o de la adjudicación, alargando plazos y ocasionando gastos adicionales.



## PARA EVITARLO:

Hemos de asegurar que todos los criterios de adjudicación **están definidos en el pliego de forma precisa, clara y objetiva** y que siempre **incluyen la puntuación y modo de distribución de la misma** -ya sea mediante fórmula o por parámetros de juicio de valor-.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

Ahora que ya sabemos dónde radicaba el error y cómo corregirlo para que la especificación esté redactada de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Hay diversas formas posibles, veamos dos de ellas:

### INICIAL

Productos alimentarios más sostenibles: hasta 20 puntos.

Se valorará que las licitadoras se comprometan a utilizar un mayor porcentaje de productos alimentarios sostenibles por ser de agricultura ecológica según el Reglamento 834/2007 o posteriores.

### CORRECCIÓN OPCIÓN 1: EN BASE AL PESO Y AL MENÚ SEMANAL

Productos alimentarios más sostenibles: hasta 20 puntos.

Se valorará que las licitadoras se comprometan a utilizar en sus menús semanales un mayor porcentaje (en peso) de productos alimentarios sostenibles por ser de agricultura ecológica según el Reglamento 834/2007 o posteriores.

Esto se valorará sobre un menú semanal tipo a incluir en la oferta según anexo I del pliego donde se recogerá, para cada plato, la siguiente información:

Plato	Ingredientes	Gramos	Productora	Agricultura Ecológica (sí/no)
-------	--------------	--------	------------	-------------------------------

Los puntos se distribuirán en función del porcentaje de productos de agricultura ecológica respecto al total, con una puntuación entre 0 puntos por un 0% y 20 puntos por un 100% según la siguiente fórmula:

$$\text{Puntos}_{\text{OFERTA}} = \text{Puntos}_{\text{MÁXIMOS}} \times \text{Porcentaje}_{\text{OFERTA}} / \text{Porcentaje}_{\text{MÁXIMO}}$$

- Con este redactado el criterio de adjudicación es totalmente claro, objetivo y transparente tanto respecto al criterio en sí como al modo en que se evaluarán las ofertas (en peso y en relación a un menú semanal tipo presentado en la misma oferta) y a cómo se distribuirán los puntos (según la fórmula establecida).
- De este modo se garantiza un trato equitativo de las ofertas y su evaluación en condiciones de igualdad y no discriminación. Además de representar un modo posible de enfoque para realizar el seguimiento de la ejecución del contrato.

## CORRECCIÓN OPCIÓN 2: RESPECTO AL NÚMERO DE ALIMENTOS DE UN LISTADO

Productos alimentarios más sostenibles: hasta 20 puntos.

Se valorará que las licitadoras se comprometan a utilizar en la preparación de los platos un mayor número de productos alimentarios sostenibles por ser de agricultura ecológica según el Reglamento 834/2007 o posteriores.

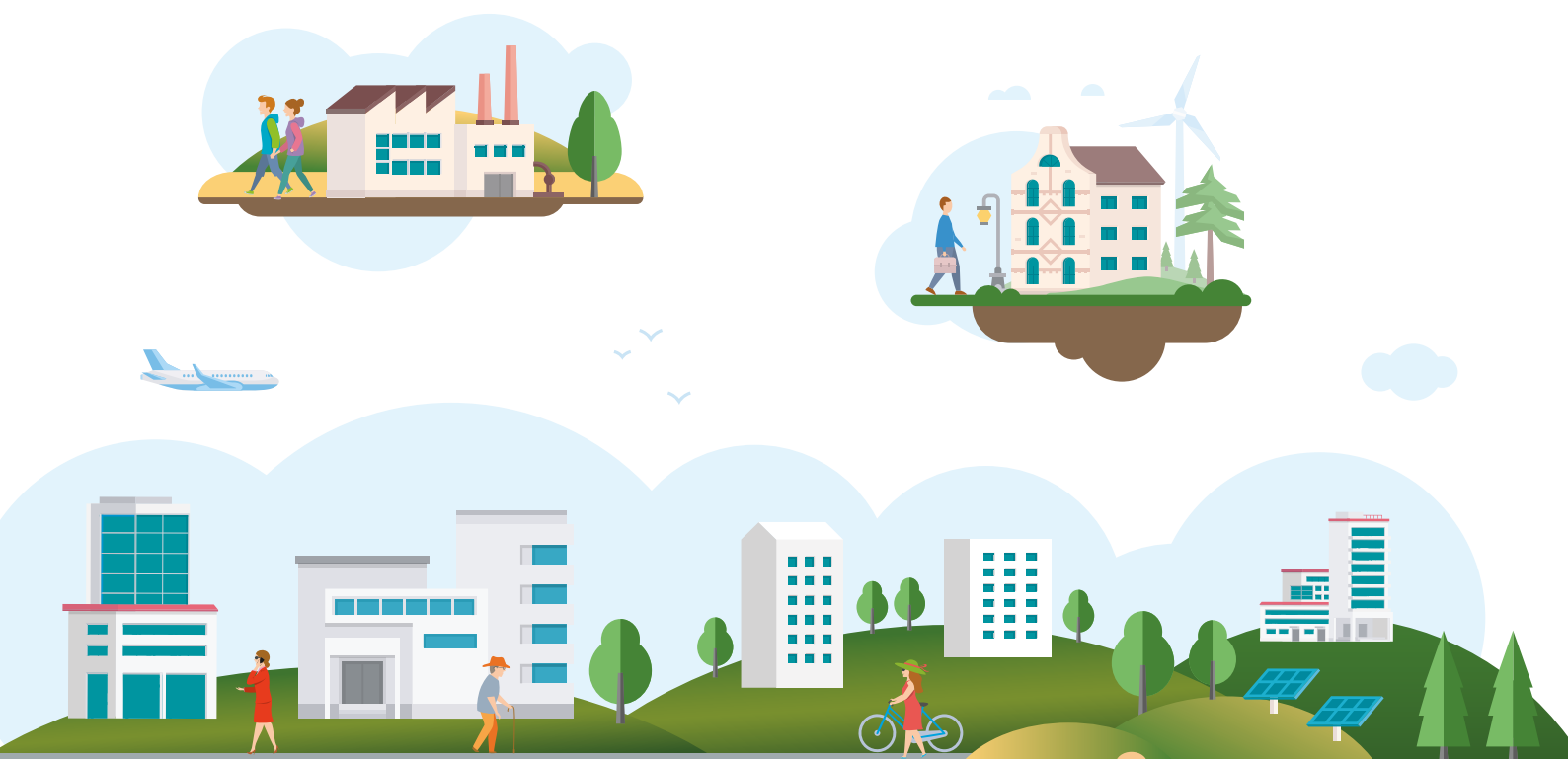
Esto se valorará sobre la lista de alimentos de agricultura ecológica que las licitadoras se comprometen a usar durante la ejecución del contrato según el anexo I del pliego:

Alimento	Productora	Agricultura Ecológica (sí/no)
Zanahorias		
Patatas		
Manzanas		
... (hasta p.ej. 10 productos)		

Los puntos se distribuirán en función del número de productos de agricultura ecológica respecto al total de la tabla, con una puntuación de 2 puntos por producto.

- Como antes, este redactado del criterio de adjudicación es totalmente claro y transparente, garantiza un trato equitativo de las ofertas, una evaluación en condiciones de igualdad y no discriminación, y puede servir también para el seguimiento del contrato.
- Si en la lista de productos se considera que no todos deben tener el mismo peso -por consumirse en cantidades diferentes-, la puntuación se puede «sofisticar» introduciendo una columna en la tabla con un coeficiente de ponderación de cada producto, cuya suma total corresponda a la puntuación máxima (en nuestro ejemplo, 20) e introduciendo la fórmula mediante la que se traslade dicha ponderación a la puntuación de la oferta, del tipo:

$$\text{Puntos}_{\text{OFERTA}} = \sum (\text{Alimento } i \times \text{Coeficiente } i) / \text{Puntos}_{\text{MÁXIMOS}}$$



# Confundir criterios ambientales valorables mediante fórmula por valorables mediante juicio de valor

Los criterios de adjudicación ambientales no son directamente criterios valorables mediante juicio de valor sino que depende del criterio. Por tanto, debemos analizar cada criterio valorable de forma individual -no agrupados en un único criterio ambiental- y definirlo de la forma más clara y precisa posible, como requiere la ley de contratos. De este modo evitaremos introducir criterios de valoración ambientales como criterios de juicio de valor pese a ser criterios valorables de forma automática mediante fórmula.



La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público diferencia entre dos tipos de criterios de adjudicación: aquellos valorables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos y aquellos cuya valoración y cuantificación depende de un juicio de valor [Art. 146.2]; y el mismo artículo da preponderancia a los criterios valorables de forma automática, cuando se utiliza una pluralidad de criterios de adjudicación.

Desde el establecimiento de esta distinción -ya introducida en el Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público- muchos de los criterios de adjudicación ambientales se han clasificado directamente como criterios evaluables mediante juicio de valor, simplemente por ser de temática ambiental pese a poder ser, en gran parte, valorables de forma automática mediante fórmula.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el servicio de jardinería municipal se establece que:*

### **CRITERIOS A VALORAR MEDIANTE JUICIO DE VALOR**

*Medidas para reducir los impactos ambientales negativos del servicio (hasta 20 puntos). Se valorarán la calidad y pertinencia de las medidas que las licitadoras se comprometan a aplicar para reducir los impactos ambientales negativos durante la ejecución del contrato en relación al consumo de agua, la generación de residuos -incluidos los vegetales-, al uso de productos con mejor carga tóxica y la calidad ambiental de los vehículos.*

- *Según estos criterios, en la licitación se quieren valorar cuatro aspectos: las medidas de ahorro de agua, de minimización de los residuos, el uso de productos menos nocivos y la calidad ambiental de la flota. Al ser todas ellas de carácter ambiental, los criterios de adjudicación se han introducido en el apartado de criterios de valoración mediante juicio de valor, agrupados en un único criterio.*
- *Para los dos primeros aspectos -de medidas de ahorro de agua y de minimización de residuos-, si se quiere dar flexibilidad a las licitadoras de que ellas mismas propongan las medidas más adecuadas en base a sus capacidades y procesos de trabajo, tiene sentido valorarlo mediante juicio de valor. La evaluación de las medidas no puede ser automatizable y requiere una evaluación técnica de las propuestas, que justifica su valoración mediante juicio de valor.*
- *En cambio, los otros dos aspectos -de productos menos nocivos y de la calidad ambiental de la flota de vehículos- tiene más sentido evaluarlos mediante fórmula ya que son fácilmente automatizables. Por el hecho de ser de carácter ambiental y haber los otros dos aspectos evaluados mediante juicio de valor, no quiere decir que todos los criterios ambientales lo hayan de ser.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

Hay diversas razones por las que, en numerosas ocasiones, los criterios de adjudicación ambientales se introducen como criterios de valoración por juicio de valor pese a ser criterios valorables de forma automática mediante fórmula, como puede ser el simple desconocimiento de lo que las empresas pueden presentar o cómo traducir el criterio en algo evaluable automáticamente mediante fórmula.

No obstante, poner criterios de juicio de valor en vez de criterios valorables de forma automática mediante fórmula tiene varios inconvenientes:

- Por una parte, hace la evaluación y comparación de las ofertas más difícil y laboriosa, por tenerse que justificar mejor las puntuaciones. Los criterios valorables automáticamente son más sencillos de valorar.
- Cuando hay criterios de juicio de valor, se corre más riesgo de impugnación por parte de las licitadoras o incluso se puede llegar a sentir un posible trato discriminatorio por parte del órgano contractual en caso de no salir adjudicatarias.
- Por otra parte, si estos criterios tienen una ponderación mayor que los criterios evaluables de forma automática, el proceso de valoración de las ofertas se vuelve más complejo, ya que requiere la valoración por un comité de expertos [Art. 146.2a].
- Además, esto se traduce a menudo en un mayor peso del criterio económico (para no sobrepasar esa ponderación) y en una menor importancia de los criterios ambientales, de la que se podría dar si fueran criterios valorables de forma automática. De hecho, la Ley 9/2017 establece que se preferirán aquellos criterios que puedan valorarse mediante la mera aplicación de las fórmulas [Art. 146.2].



### PARA EVITAR ESTOS PROBLEMAS DEBEMOS:

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

Para ayudarnos, podemos consultar **los criterios de Compra y Contratación Pública Verde** de Ihobe (<https://www.ihobe.eus/criterios-ambientales>), la mayoría de los cuales hacen la distinción entre criterios valorables de forma automática o mediante juicio de valor.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

Partiendo de estas recomendaciones, una posible versión corregida del ejemplo dado al inicio sería la siguiente:

### INICIAL

#### CRITERIOS A VALORAR MEDIANTE JUICIO DE VALOR

Medidas para reducir los impactos negativos del servicio (hasta 20 puntos). Se valorarán la calidad y pertinencia de las medidas que las licitadoras se comprometan a aplicar para reducir los impactos ambientales negativos durante la ejecución del contrato en relación al consumo de agua, la generación de residuos -incluidos los vegetales-, al uso de productos con mejor carga tóxica y la calidad ambiental de los vehículos.

### CORREGIDO

#### CRITERIOS A VALORAR MEDIANTE JUICIO DE VALOR

Medidas de ahorro de agua y minimización de la generación de residuos (hasta 10 puntos). Se valorarán la calidad y pertinencia de las medidas que las licitadoras se comprometan a aplicar para reducir el consumo de agua y la generación de residuos -incluidos los vegetales- durante la ejecución del contrato.

#### CRITERIOS A VALORAR DE FORMA AUTOMÁTICA

##### • Calidad ambiental de la flota de vehículos (hasta 6 puntos).

Se valorará que la flota de vehículos asignada a la ejecución del contrato tenga menores emisiones de gases contaminantes según la clasificación de la DGT.

A cada vehículo se le asignará un coeficiente según su clase DGT, se calculará la media aritmética y se aplicará la siguiente fórmula para establecer la puntuación de la oferta:

$$\text{Puntos}_{\text{OFERTA}} = \text{Puntos}_{\text{MÁXIMOS}} \times \text{Media DGT}_{\text{OFERTA}} / 6$$

Coeficiente	Clase DGT
6	CERO
4	Eco
2	C
0	B o sin distintivo

Para ello se deberá presentar la siguiente tabla debidamente cumplimentada con todos los vehículos asignados al presente contrato y documentación de las etiquetas de la DGT con la matrícula de los vehículos en concordancia con la información facilitada:

Marca	Modelo	Matrícula	Combustible	Clase DGT
-------	--------	-----------	-------------	-----------

##### • Productos menos nocivos (hasta 4 puntos).

Se valorará que los productos que las licitadoras usen durante la ejecución del contrato cumplan los siguientes criterios:

- Los productos biocidas o fitosanitarios no estén clasificados y etiquetados con alguna de las siguientes indicaciones de peligro según el Reglamento (CE) No 1272/2008 y enmiendas posteriores: H300, H301, H310, H311, H314, H330, H331, H340, H350, H360F, H360D, H360FD, H360Fd, H360Df, H361f, H361d, H361fd, H362, H370, H372, H400, H410, H411 o EUH059 (hasta 2 puntos).
- El compost o enmiendas de suelo ricas en compost cumplan con los criterios de composición y sustancias presentes en enmiendas de suelo o sustratos de cultivo de la Etiqueta Ecológica Europea o equivalentes (hasta 2 puntos).

En ambos casos la puntuación se distribuirá según la siguiente fórmula:

$$\text{Puntos}_{\text{OFERTA}} = \text{Puntos}_{\text{MÁXIMOS}} \times \text{Porcentaje de productos que cumplen}_{\text{OFERTA}}$$

Para ello se deberá presentar un listado con los productos biocidas o fitosanitarios y compost o enmiendas de suelo que se usarán durante el contrato junto con las fichas de seguridad y/o certificados de la ecoetiqueta o documentación alternativa adecuada.

Tipo de producto	Nombre comercial	Frases de riesgo	Cumple criterios ecoetiqueta EU (sí/no)
------------------	------------------	------------------	---

- Pese a que, de entrada, la definición de los criterios de este modo puede parecer más compleja durante la preparación de los pliegos de contratación, hacerlo facilita mucho la evaluación de las ofertas durante la adjudicación del contrato.
- Cada criterio se evalúa de la mejor forma posible, sin meterlo todo en un único criterio, reduciendo el margen de «arbitrariedad» de las evaluaciones mediante juicio de valor y, por ende, el riesgo de recursos.

# Valorar que la licitadora tenga un sistema de gestión medioambiental

Para valorar correctamente que las empresas licitadoras tengan un mejor comportamiento ambiental durante el contrato, no se debe cometer el error de valorar que ellas cuenten con algún sistema de gestión ambiental certificado; sino que se deben valorar las medidas concretas que aplicarán en su ejecución en relación a aquellos aspectos ambientales realmente importantes para el órgano de contratación.



Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público solamente recoge los sistemas de gestión ambiental en la Subsección 3ª sobre solvencia de las empresas o personas licitadoras -para todo tipo de contrato excepto los de suministro [Art. 88, 90 y 91]-.

Pese a ello, no es raro encontrar pliegos de contratación en los que se valora que la licitadora disponga de certificados de gestión ambiental de acuerdo con el sistema EMAS de la Unión Europea u otras normas europeas o internacionales (como la ISO 14001); y esto tanto para contratos de obras, como servicios e incluso suministros pese a que la Ley no lo enumera entre las opciones de solvencia en contratos de suministros [Art. 89].



### Por ejemplo:

*En una licitación para unas obras de urbanización, se establece como criterio de adjudicación de VALORACIÓN AUTOMÁTICA que las empresas licitadoras dispongan del certificado de gestión ambiental EMAS o equivalente.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

La posibilidad de valorar que las licitadoras dispongan de sistemas de gestión ambiental (igual que de una ecoetiqueta) es un deseo de muchas de las personas involucradas en la elaboración de pliegos, ya que facilitaría la introducción de unos mínimos ambientales en muchas licitaciones. No obstante, esto choca con lo previsto en la Ley 9/2017 en que sólo prevé como solvencia la

*«[...] indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.»*,

siempre que se considere adecuado y proporcional al objeto de contrato.

Vistas las prácticas recurrentes y teniendo en cuenta la evolución del marco regulatorio de la contratación pública, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda, en su Resolución 786/2019, indica que:

*«[...] la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación.»*

En ella, se clarifica que:

*«[...] para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que (estén) claramente vinculados con el objeto del contrato [...]»*



y se considerará que está vinculado con el objeto del contrato

*«cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato [...]».*

No obstante, el Tribunal considera que:

*«[...] los certificados requeridos en el pliego recurrido hacen **referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa**, es decir a una característica de la propia empresa **pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita**, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, **"efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato"** [...].*

*[...] lo que significa que **los aspectos medioambientales o sociales** incorporados como criterios de adjudicación **deben repercutir en el resultado de la concreta prestación** solicitada permitiendo una **evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca**, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa [...] y no las características intrínsecas de la concreta prestación [...].*

Esa diferencia entre una cualidad de las empresas licitadoras y una cualidad de las ofertas en relación con el objeto del contrato se presenta de forma más clarificadora en la resolución 632/2018 en relación a la valoración de disponer de un plan de igualdad.

Como recoge la Ley 9/2017, se puede valorar los planes de igualdad que se vayan a aplicar en la ejecución del contrato, lo cual no se da cuando lo que se valora es que las licitadoras dispongan de un plan para el conjunto de la empresa. Una empresa podría tener un plan de igualdad en su globalidad pero no aplicar esa igualdad en la ejecución del contrato específico.

Como se resumen en la resolución 632/2018

*«[...] se infringe el artículo 145 de la LCSP cuando "el criterio se configura y se refiere a una **cualidad subjetiva de las empresas licitadoras**, (...) al contemplar genéricamente a todo el personal de las empresas licitadoras, el criterio de valoración **nada tiene que ver con el objeto del contrato, ni añade calidad alguna a la oferta técnica** de cada licitadora, sino que se limita a valorar una cualidad de la empresa ajena a las ofertas presentadas"».*

Otras resoluciones que tratan el mismo problema van en la misma dirección, considerando que valorar que las licitadoras dispongan de certificados de calidad -incluida la ambiental- no permite hacer una evaluación comparativa de las ofertas respecto a la concreta prestación solicitada y, por tanto, van en contra de la legislación de contratación pública<sup>6</sup>.



### **POR TANTO, PARA EVITAR ESTE ERROR Y LOS RIESGOS ASOCIADOS, SE RECOMIENDA:**

- **No valorar que las licitadoras dispongan de certificados** de gestión ambiental.
- **Considerar de forma indirecta** los sistemas de gestión ambiental, **valorando** los aspectos, procedimientos y **medidas concretas** que las empresas **van a implementar en la ejecución** del servicio.

<sup>6</sup> En la ficha del Error 8, se ofrece información adicional que apoya este razonamiento ya que la Ley permite la presentación de certificados de gestión ambiental como medio de prueba y no como criterio en sí, de forma similar a lo expuesto sobre las ecoetiquetas en la ficha del Error 3.





## ¿Cuál sería una versión correcta?

Teniendo en cuenta lo expuesto arriba, corrijamos el ejemplo dado al inicio:

### INICIAL

Se establece como criterio de adjudicación de VALORACIÓN AUTOMÁTICA:

- Que las empresas licitadoras dispongan del certificado de gestión ambiental EMAS o equivalente.<sup>7</sup>

### CORRECCIÓN OPCIÓN 1

Se establece como criterio de adjudicación de VALORACIÓN MEDIANTE JUICIO DE VALOR:

- Las medidas de gestión y seguimiento ambiental que las licitadoras aplicarán en la ejecución de las obras en relación con: las emisiones de polvo y ruido debidas a las operaciones, vehículos y maquinaria usadas y la minimización de la generación de residuos, su recogida selectiva (en el mayor número de fracciones posible) y su correcta gestión a través de gestores autorizados.

A tal efecto se deberá presentar una memoria de gestión ambiental que incluirá la relación y descripción de las medidas propuestas, así como los procedimientos de seguimiento para asegurar la implementación de cada una de ellas<sup>7</sup>.

- Para poder realizar una comparación de la calidad ambiental de las ofertas -no de las empresas- respecto del objeto del contrato, tenemos que evaluar las medidas ambientales concretas que las empresas implementarán en la ejecución del contrato y no el simple hecho de que las empresas tengan un determinado sistema de gestión ambiental. Estos sistemas pueden englobar muchos aspectos y pueden no cubrir aquellos que realmente nos interesan y que nos permitirán comparar mejor las ofertas.
- A las empresas que dispongan de sistemas de gestión ambiental con procedimientos y recursos relevantes para los aspectos ambientales que queremos considerar en la ejecución de las obras (en este caso el polvo, ruido y los residuos), les resultará más sencillo describir las medidas de gestión y seguimiento ambiental que podrán aplicar a las obras y por ende, presentar mejores ofertas que aquellas que no disponen de tales sistemas, los tengan certificados o no.
- Obviamente, esto supone más trabajo que la simple presentación del certificado de sistema de gestión ambiental (tanto para las empresas como para el órgano de contratación), pero facilitará posteriormente el seguimiento de tales medidas durante la ejecución del contrato ya que se tendrá un listado concreto de aspectos a monitorear.

### CORRECCIÓN OPCIÓN 2

Se establece como criterio de adjudicación de VALORACIÓN MEDIANTE JUICIO DE VALOR:

- Las medidas de gestión y seguimiento ambiental que las licitadoras aplicarán en la ejecución de las obras.

A tal efecto se deberá presentar una memoria de gestión ambiental que detalle los aspectos ambientales que se controlarán, las medidas propuestas para ello, así como los procedimientos de seguimiento para asegurar la implementación de cada una de ellas<sup>7</sup>.

- En la corrección opción 1, se han detallado los aspectos ambientales sobre los que se quieren controlar y reducir los impactos (polvo, ruido y residuos). En ese caso, lo que se valora es principalmente la calidad de las medidas y sistemas de control propuestos.
- En cambio, en esta segunda opción que no enumera los aspectos ambientales concretos, la valoración tendrá en cuenta, por una parte, la amplitud de aspectos ambientales que las licitadoras incorporen en su memoria de gestión ambiental así como la calidad de las mismas.

<sup>7</sup> Como se ha explicado en fichas precedentes, falta añadir la puntuación máxima que se puede obtener con el criterio, los parámetros de valoración y los rangos de distribución de los puntos. La documentación a presentar se ha incluido aquí, pero sería más correcto indicarlo en el apartado del pliego administrativo correspondiente a la información a presentar en cada sobre.



## ¿Hay alguna excepción?

Como se ha comentado, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales abre la posibilidad de valorar los sistemas de gestión ambiental siempre y cuando esto permita una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca en relación con el objeto del contrato, lo cual se da en muy pocos casos.

Una posibilidad es cuando no se valore el sistema de gestión ambiental de la licitadora, sino que **se valore la implementación de tal sistema** como parte de la oferta para el servicio objeto del contrato, como se muestra a continuación.



### Por ejemplo:

*En la licitación para la gestión plurianual de un servicio público (polideportivo, centro cívico, servicio de transporte público, etc.), se podría establecer en los criterios de adjudicación de VALORACIÓN AUTOMÁTICA que:*

*Implementación de un EMAS (5 puntos). Se valorará que las empresas licitadoras, como parte de su oferta, se comprometan a implementar un sistema de gestión ambiental según el Reglamento EMAS para el servicio en como máximo (2) años a partir de la entrada en vigor del contrato.*

- En este caso, sí que se puede valorar un sistema de gestión ambiental, ya que no se valora que la licitadora disponga de uno, sino que implemente uno en el servicio objeto de contrato. Ofrecer implementar el sistema forma parte de la oferta como tal, y no de la licitadora, por lo que permite comparar la calidad intrínseca entre una oferta que lo propone y otra que no.*
- Por otra parte, como es una característica que ha de formar parte del servicio y no es discriminatorio entre licitadoras, el órgano contractual puede solicitar que el sistema de gestión responda al reglamento EMAS y no según otra norma o estándar. Sólo se tendrá que incluir en el expediente por qué se prefiere el EMAS a otro sistema, y así justificar esta elección.*



# Exigir contar con un sistema de gestión ambiental certificado como criterio de solvencia

Si bien la Ley de Contratos permite exigir, en el apartado de solvencia, la presentación de certificados de sistemas de gestión ambiental, esto está previsto únicamente como medio de prueba y no de criterio en sí. Para evitar cometer este error, el criterio de solvencia debe requerir mostrar la capacidad de las empresas licitadoras de aplicar medidas de gestión ambiental en la ejecución del contrato, acreditable con los certificados de sistemas de gestión ambiental o documentos acreditativos equivalente.



Pese a que la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público recoge claramente en qué tipo de contratos se puede requerir demostrar la capacidad técnica y profesional para implementar medidas de gestión ambiental durante la ejecución de los contratos [Art. 88, 90 y 91] y que los certificados de sistemas de gestión ambiental son simplemente medios de acreditación de tal capacidad [Art. 94], todavía hay pliegos que requieren los certificado de un sistema de gestión ambiental como criterio de solvencia en sí mismo y no como medio de acreditación.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el servicio de gestión del polideportivo municipal, se solicita, en los criterios de solvencia profesional, el certificado de gestión ambiental según el reglamento EMAS o equivalente.*

- *En algunos pliegos, esto puede estar recogido como criterio de solvencia en sí mismo, es decir, que el criterio es el certificado de gestión ambiental de la empresa licitadora.*
- *En otros, el error se da cuando se exige la aportación del certificado de gestión ambiental como medio de acreditación sin que se haya definido, en los criterios de solvencia propiamente dichos, las medidas de gestión ambiental que la licitadora vaya a adoptar durante la ejecución del contrato de acuerdo a determinadas normas de gestión ambiental. Se establece la acreditación, pero no el criterio.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

En relación a las medidas de gestión ambiental, la Ley de Contratos hace una distinción clara entre los criterios de solvencia que se pueden solicitar y la documentación acreditativa del cumplimiento de esos criterios de solvencia.

Para todos los contratos (excepto los de suministros sin trabajos adicionales de instalación u otros que los conviertan en contratos mixtos), y cuando se considere adecuado en función del objeto del contrato, el órgano de contratación puede requerir:

- Como criterio de solvencia, la **«indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato»** [Art. 88, 90 y 91].
- Como medio de acreditación, la **«presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental»**, en referencia al reglamento EMAS, a otro sistema de gestión ambiental reconocido por el EMAS o a otras normas basadas en las normas europeas o internacionales como la ISO 14001 [Art. 94.1].

Varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) del Ministerio Hacienda recalcan esa distinción y el error de confundir el criterio con la acreditación. Así, en la Resolución 820/2019, el TACRC indica que:

*«[...] este Tribunal ha señalado reiteradamente que el certificado no es el requisito de solvencia en sí mismo sino uno de los medios posibles para acreditarlo, debiendo el PCAP definir los requisitos de solvencia de otro modo y no simplemente por mención de los certificados [...]».*

Esto se ve reforzado por el hecho de deberse admitir otras formas de acreditación, tal y como recoge la Ley [Art. 94.2], y la propia resolución

*-«[...] debiendo admitirse otras formas de acreditación [...]»-*

Como en el caso de la mayoría de ecoetiquetas<sup>8</sup>, los sistemas de gestión ambiental son sistemas voluntarios por lo que no todas las empresas, sobre todo las PYME, realizan el proceso de certificación, pese a disponer de sistemas de gestión ambiental en línea con los requisitos de las normas relacionadas. Exigir los certificados como solvencia sería discriminatorio y podría representar un trato desigual de las licitadoras, lo cual iría contra los principios básicos a respetar en toda contratación.

Por eso la Ley establece los certificados de gestión ambiental expedidos por organismos independientes como medio de prueba o acreditación de cierta capacidad profesional y no como criterio en sí, debiéndose aceptar siempre documentación acreditativa equivalente.



### **POR TANTO, CUANDO SE SOLICITE EN LA SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL, LAS MEDIDAS DE GESTIÓN AMBIENTAL QUE LA LICITADORA GARANTIZARÁ EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO, NOS ASEGURAREMOS QUE:**

- Sólo se solicita en **contratos de obras y servicios** y **siempre que sea adecuado**, relevante y proporcional al objeto de contrato. Para solicitar que las licitadoras indiquen las medidas de gestión ambiental en la ejecución del contrato, es necesario que los pliegos incluyan medidas de gestión ambiental obligatorias que justifiquen que se solicite a la empresa demostrar su solvencia para llevarlas a término. No sería adecuado ni coherente requerir medidas de gestión ambiental como solvencia si en los pliegos no se contempla de forma concreta ninguna condición al respecto.
- **El certificado en sí no se requiere como criterio de solvencia, sino que el criterio de solvencia son las medidas** que la licitadora vaya a adoptar para garantizar **la gestión ambiental en la ejecución del contrato**, de acuerdo con los criterios establecidos en el reglamento EMAS, en otros sistemas de gestión ambiental reconocido por el EMAS o en otras normas basadas en las normas europeas o internacionales de gestión ambiental.
- En la documentación acreditativa a presentar por las empresas licitadoras, **se puede exigir** la presentación del **certificado de gestión ambiental como prueba del cumplimiento del requisito, indicándose igualmente que se acepta otra documentación acreditativa** de medidas equivalentes, siempre que la licitadora demuestre que son equivalentes al sistema o norma de gestión ambiental definida.
- **El certificado o documentación** acreditativa equivalente **deberá ser para, como mínimo, la actividad objeto de contrato**, ya que toda especificación debe estar relacionada con el objeto contractual.

Para más información sobre el uso de los sistemas de gestión ambiental podéis consultar la **«Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y contratación pública verde»**, publicada por Ihobe, así como la ficha del error 7 de esta colección sobre **«Valorar que la licitadora tenga un sistema de gestión medioambiental»**.

<sup>8</sup> Ver la ficha del Error 3.



## ¿Cuál sería una versión correcta?

Ahora que ya sabemos dónde radicaba el error y cómo corregirlo para que el requisito esté redactado de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Una posible versión del criterio sería la siguiente:

### INICIAL

En una licitación para el servicio de gestión del polideportivo municipal, se solicita, en los criterios de solvencia profesional, el certificado de gestión ambiental según el reglamento EMAS o equivalente.

### CORREGIDO

Se solicita que la licitadora demuestre su capacidad de aplicar buenas prácticas de gestión ambiental durante la ejecución del contrato según los parámetros establecidos en el Reglamento EMAS o norma equivalente.

Para su acreditación, se podrá presentar el certificado de posesión de un sistema de gestión ambiental según el reglamento EMAS o norma equivalente para, como mínimo, la actividad objeto de contrato (gestión de un equipamiento deportivo) o documentación acreditativa equivalente a tal reglamento o norma.

- Con este redactado, se establece el criterio de solvencia (la capacidad de hacer una correcta gestión ambiental durante el contrato) y el modo de acreditarlo (el certificado EMAS o de otro sistema similar o documentación alternativa equivalente) de forma diferenciada.
- En el pliego técnico o en las cláusulas especiales de ejecución deberá haber requisitos de gestión ambiental (de correcta gestión de los residuos, de medidas de ahorro de agua y energía, etc.) que justifiquen requerir esa solvencia profesional.



# Introducir especificaciones técnicas como condición de ejecución

Pese a que la Ley de Contratos requiere la introducción de, al menos, una condición especial de ejecución de carácter ambiental, social o de innovación, al hacerlo hemos de evitar cometer el error de introducir una especificación técnica -es decir una característica imprescindible del objeto del contrato- como condición especial de ejecución, ya que estas condiciones son sólo accesorias.



El Artículo 202 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público establece que es obligatorio definir en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución de tipo ambiental, social o de innovación.

Pese a que las más habituales son las de carácter social, muchos órganos de contratación se plantean la introducción de condiciones ambientales, sobre todo cuando en el resto de los pliegos no se ha incluido ninguna cláusula de ese tipo.

El error, es incluir como condición especial de ejecución una cláusula que es esencial para la prestación en sí y que, por tanto, debería ser una especificación técnica y formar parte de las ofertas a presentar por las licitadoras.



## Por ejemplo:

*En una licitación para el suministro de energía eléctrica, se establece como **CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN** que la electricidad suministrada sea 100% renovable y que anualmente se certifique el origen renovable mediante la entrega de la relación detallada de los CUPS (Código Universal del Punto de Suministro) incluidas en el objeto del contrato, el consumo energético en cada uno de ellos y los certificados de garantía de origen asociados a cada CUPS.*

- *En esta cláusula se establecen dos requisitos: por una parte, que la energía suministrada objeto de contrato provenga de fuentes renovables; y por otra, que durante la ejecución del contrato, se garantice ese origen renovable con la entrega de los certificados de garantía de origen equivalentes al consumo de energía consumida por la entidad.*
- *El primer requisito es una característica imprescindible del objeto del contrato que no debería definirse como condición especial de ejecución.*

## ¿Dónde radica el problema y cómo solucionarlo?

La clave para entender las condiciones especiales de ejecución reside, justamente, en la palabra «especiales». Como recoge la Resolución 897/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda

*«[...] las condiciones especiales son circunstancias accesorias a la ejecución de la prestación principal [...].»*

Es decir que, son requisitos que, si bien no son estrictamente exigidos por el objeto del contrato o parte de éste, pero estando relacionados con él, se introducen de forma adicional para fomentar políticas transversales ambientales, sociales o de innovación.

Por eso, las condiciones especiales tampoco pueden ser las simples obligaciones legales en materia ambiental ya que, como bien recoge la Resolución:

*«Distinto de las condiciones especiales de ejecución son las obligaciones y los requisitos legales de general aplicación, también los medioambientales. Estos son obligatorios o preceptivos, siempre se han de cumplir, y no por ello pasan a ser condiciones especiales de ejecución.»*

El órgano de contratación deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones legales por parte de la contratista pero no por ello pasan a ser condiciones especiales de ejecución específicas del objeto contractual.



## **POR TANTO, EN LA PREPARACIÓN DE LOS PLIEGOS, SE DEBE ASEGURAR QUE:**

- **Las características imprescindibles** del objeto de contrato se definen **como especificaciones técnicas** y **NO** como condiciones especiales de ejecución. En las especificaciones técnicas, se incluirían todos aquellos aspectos o características que han de aparecer explícitamente recogidas en las ofertas y acreditadas o justificadas en ellas.
- Sólo se incluyen como condiciones especiales de ejecución aquellos **aspectos complementarios** que no son esenciales para el trabajo objeto de contrato -ni obligaciones legales- pero que mejoran su comportamiento ambiental en la ejecución y, para los cuales, no se requiere una justificación específica en las ofertas.

Para ayudarnos, podemos consultar **los criterios de Compra y Contratación Pública Verde** de Ihobe (<https://www.ihobe.eus/criterios-ambientales>), la mayoría de los cuales incluyen cláusulas de ejecución especiales adicionales a las especificaciones técnicas y criterios de adjudicación (centradas en una mejor gestión de los residuos o equipos obsoletos generados en el servicio, en la formación del personal durante el contrato, en la inclusión de elementos de comunicación, en la elaboración de informes para el seguimiento de los contratos, etc.).



## **¿Cuál sería una versión correcta?**

Ahora que ya sabemos dónde radicaba el error y cómo corregirlo para que la especificación esté redactada de forma segura desde el punto de vista de la Ley de Contratos, corrijamos el ejemplo dado al inicio. Una posible versión del criterio sería la siguiente:

### **INICIAL**

Se establece como **CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN** que la electricidad suministrada sea 100% renovable y que anualmente se certifique el origen renovable mediante la entrega de la relación detallada de las CUPS incluidas en el contrato, el consumo energético en cada uno de ellos y los certificados de garantía de origen asociados a cada CUPS.

### **CORREGIDO**

Se define como **ESPECIFICACIÓN TÉCNICA** que la electricidad suministrada provenga al 100% de fuentes renovables según define la Directiva 2009/28/CE y enmiendas posteriores.

Y se establece como **CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN** que anualmente se certifique el origen renovable mediante la entrega de la relación detallada de los CUPS (Código Universal del Punto de Suministro) incluidas en el contrato, el consumo energético en cada uno de ellos y los certificados de garantía de origen asociados a cada CUPS.

- De este modo, el requisito imprescindible del objeto del contrato -que la electricidad sea renovable- se incluye correctamente como especificación técnica; y el elemento complementario -de acreditación durante la ejecución- se mantiene como condición especial de ejecución complementaria al objeto del contrato pero no característica indispensable del mismo.





Herri-baltza  
Sociedad Pública del

**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

INGURUMEN, LURRALDE PLANGINTZA  
ETA ETXEBIZITZA SAILA  
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA

