

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen I**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

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.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.  
D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.  
D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.  
D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.  
D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.  
D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

**V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403



LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO "IN VIGILANDO".

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017.

D<sup>a</sup>. Patricia Valcárcel Fernández ..... 729

LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS.

D. José Manuel Martínez Fernández ..... 753

LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA.

D. Javier Mendoza Jiménez ..... 783

LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D<sup>a</sup>. Estela Vázquez Lacunza ..... 799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO.

D. Ángel José Cervantes Martín ..... 819

**BASES DE PUBLICACIÓN** ..... 839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE III:  
COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**



## CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.

**M<sup>a</sup> Consuelo Alonso García**

Catedrática de Derecho administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

**RESUMEN:** El presente trabajo examina las obligaciones que la Ley de Contratos del Sector público impone a los sujetos que intervienen en la contratación pública para el cumplimiento de la normativa medioambiental, así como las posibilidades que brinda a los poderes adjudicadores de introducir en el procedimiento contractual cláusulas medioambientales que permitan ejecutar los contratos de forma más sostenible.

**ABSTRACT:** This work examines the obligations that the Public Sector Contracts Law imposes on public authorities and the enterprises for compliance the environmental rules and regulations, and the possibilities for the public authorities to included environmental considerations at each stage of the public procurement contracts.

**PALABRAS CLAVE:** Contratos públicos, medio ambiente.

**KEY WORDS:** Public contracts. Environment.

**SUMARIO:** 1-INTRODUCCIÓN. 2-REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE EN LA LCSP. 3-

OBLIGACIONES MEDIOAMBIENTALES DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO EN CUALQUIER CONTRATO. 4- POSIBILIDADES DE INCLUIR CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN. 5-CONCLUSIONES. 6- RECOMENDACIONES.

## **1.- INTRODUCCIÓN**

La contratación pública ecológica supone la inclusión por parte del sector público de consideraciones de carácter medioambiental en la definición y ejecución de los contratos que realice para adquirir los bienes que precisa, construir obras públicas, gestionar sus servicios o realizar cualquier otra prestación que constituya el objeto de aquéllos.

La contribución de los contratos públicos al producto interior bruto de la Unión Europea, que se cifra en torno al 16%, ha permitido entender la contratación pública como una herramienta idónea para conseguir, al lado de los tradicionales fines de eficiencia y ahorro económico que persigue la misma, otros objetivos de carácter público, dando respuesta a nuevos retos de carácter medioambiental, social o innovación.

Es lo que la doctrina ha denominado “contratación pública estratégica”, mediante la cual se incentivan o fomentan políticas públicas como apoyo a las PYMES, empleo activo, inclusión de grupos desfavorecidos, atención a la discapacidad, innovación, comercio justo, promoción de la igualdad de género o, en el caso que nos ocupa, protección ambiental.

La contratación pública con dimensión ecológica trataría de reducir el impacto que en el entorno causa el consumo



–entendido en su sentido más amplio, como adquisición de mercancías, servicios y obras-, del sector público y servir de estímulo a la innovación en tecnologías, productos y servicios medioambientales<sup>2</sup>.

Esta nueva “arma” con la que se dota a las autoridades públicas resulta especialmente útil, pues, además de contribuir a la promoción de la política de protección ambiental, a cuya consecución están especialmente conminadas por el mandato contenido en el artículo 45 de nuestra Carta Magna, y a facilitarles el cumplimiento de sus compromisos internacionales y europeos en la materia, les va a reportar una importante ventaja económica traducida en una mayor eficiencia en la utilización de los recursos y un significativo ahorro de sus costes de funcionamiento. También va a ofrecer oportunidades de negocio para aquellas empresas que apuestan e invierten en innovación ecológica, aportándoles una mejor ventaja competitiva en un ámbito comercial de especial expansión en la Unión europea.

La puesta en marcha de esta iniciativa no está, sin embargo, exenta de dificultades: se necesita formación de los propios operadores públicos encargados de llevar a cabo el proceso de contratación, coordinación de todas las unidades administrativas implicadas y con los propios empresarios, información sobre los criterios ambientales susceptibles de ser aplicados y una buena dosis de sensibilización de la sociedad a todos los niveles, además de tener que superar otros obstáculos tales como la necesidad de contabilizar en términos económicos la rentabilidad de esta práctica, que la mayor parte de las ocasiones sólo se advierte a largo plazo.

---

<sup>2</sup> *Comunicación de la Comisión Europea Contratación pública para un medio ambiente mejor.* COM(2008) 400. Pág: 4.

## 2.- REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE EN LA LCSP

Como no podía ser de otra manera, ya que a ello está compelida por el Derecho europeo, nuestra Ley de Contratos del Sector Público de 2017 insiste en la conveniencia de formular una contratación pública en términos de sostenibilidad. A tal efecto, la Exposición de Motivos la considera como “uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, *sostenible* e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos” (apdo I), que es necesario “para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, *medioambiental*, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia” (apdo III), gracias a la cual se consiga “un mejor cumplimiento de los objetivos públicos” (apdo II).

La norma contempla los aspectos medioambientales junto con los sociales y de innovación, ofreciendo un tratamiento jurídico unívoco de diversas realidades que podrían agruparse en la expresión “compra pública responsable”. Sin embargo, a lo largo del texto va desagregando los mismos, de tal manera que dota al sector público de una gran flexibilidad para poder incluir estos criterios en los contratos que realice. En este punto, conviene resaltar las iniciativas que al respecto la Administración pública viene realizando para implementar dichas cláusulas, como la adopción del Plan de Contratación pública Verde del Estado<sup>3</sup>, o a nivel

---

<sup>3</sup> Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018,

orgánico, la creación de la Comisión Interministerial para la Incorporación de Criterios Ecológicos en la Contratación Pública<sup>4</sup>.

Asimismo, destaca la regulación que la Ley hace de la innovación, entendida no sólo como modernización de los procedimientos de contratación que la hagan más eficaz (sistemas dinámicos de contratación, subasta electrónica, plataformas de contratación, etc.), sino también como incorporación de soluciones más sostenibles en la prestación contractual: contratar nuevas tecnologías, procesos y productos más ecológicos o una gestión más eficiente de los servicios públicos (compra pública innovadora<sup>5</sup> o "asociación para la innovación"<sup>6</sup>).

La primera medida que adopta la Ley en relación con el medio ambiente es recordar las obligaciones que al respecto deben ser cumplidas por todos los sujetos

---

por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).

<sup>4</sup> Real Decreto 6/2018, de 12 de enero.

<sup>5</sup> Si únicamente se van a contratar servicios de investigación y desarrollo (I+D), es posible que pueda aplicarse el enfoque denominado *Contratación Precomercial*, que en España se incluye, junto con la *Compra Pública de Tecnología Innovadora* (CPTI), en el género *Compra Pública Innovadora* (CPI).

<sup>6</sup> La "asociación para la innovación" es un nuevo procedimiento de contratación idóneo en los casos en los que las soluciones ya disponibles en el mercado no puedan satisfacer las necesidades de innovación, y gracias al cual es posible contratar actividades de investigación y desarrollo de obras, servicios y productor innovadores para su posterior adquisición por la Administración (artículos 177 a 182 LCSP).





contratantes. Especialmente ilustrativo resulta el artículo 201 del texto, que conmina a los órganos de contratación a adoptar las medidas pertinentes para garantizar que, tanto en el procedimiento de licitación como en la ejecución de los contratos, los contratistas cumplan los compromisos que en esta materia impone el Derecho europeo, el nacional o el internacional.

En mi opinión, tal declaración no era necesaria. Es evidente que tanto las entidades que conforman el sector público como las empresas que actúan en el ámbito de la contratación –al igual que el resto de ciudadanos-, han de respetar las normas medioambientales vigentes. El ordenamiento jurídico reaccionaría con las oportunas medidas sancionadoras ante la ejecución de un contrato que no cumpliera dicha normativa –por ejemplo, un contrato de obra ejecutado sin haberse realizado la correspondiente evaluación de impacto ambiental del proyecto<sup>7</sup>-.

Dicha referencia resulta, además de innecesaria, superflua, corriéndose con la misma el riesgo de omitir, o hacerlo en términos muy vagos, toda la prolija y abundante legislación medioambiental que los operadores del contrato han de respetar. Así ha sucedido, sin ir más lejos, con la llamada que el artículo 126.4 realiza a los principios de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, para definir las prescripciones técnicas ambientales de un contrato, referencia que no sólo es incompleta, sino que remite a unos principios meramente programáticos, diseñados, por demás, para un concreto sector, -el sometido a autorización

---

<sup>7</sup> La norma aplicable, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, exige evaluación ambiental a todos los proyectos que se incluyan dentro de su ámbito de aplicación, ya sean públicos o privados.

ambiental integrada-, y expresados en una disposición legal ya derogada<sup>8</sup>.

### **3.- OBLIGACIONES MEDIOAMBIENTALES DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO EN CUALQUIER CONTRATO**

Al margen de esta prescindible advertencia al genérico cumplimiento de las normas medioambientales, la Ley impone también a los poderes adjudicadores una serie de deberes específicos que tienden a asegurar que la protección ambiental queda garantizada en todo el procedimiento contractual. Estas reglas se expresan tanto en los requisitos de acceso a la licitación como en la valoración del contrato y en la ejecución del mismo.

#### **A) Prohibiciones para contratar**

Se prevén en el artículo 71.1 LCSP y excluyen al empresario que incurre en las mismas de la participación en la licitación del contrato.

Las causas que las determinan, tasadas en el precepto, son: primera, haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos relativos al medio ambiente o materias conexas (como ordenación del territorio y el urbanismo o la protección del patrimonio histórico) (art. 71.1a). Esta prohibición se extiende, tras la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de

---

<sup>8</sup> El texto legal ha sido sustituido por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Los principios se enuncian ahora en el artículo 4.



junio, a las personas jurídicas que sean declaradas penalmente responsables.

Segunda, haber sido sancionado con carácter firme por haber incurrido en infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente (art. 71.1 b). Si bien el precepto exige el carácter firme de la sanción, no se señala, como sí hacía el Texto refundido de 2011, una lista exhaustiva de normas protectoras del medio ambiente cuya muy grave transgresión determinaba la prohibición para contratar. Se amplían de esta manera el número de supuestos en los que se aprecia la imposibilidad de participar en la licitación por esta razón.

#### B) Requisitos de solvencia técnica y profesional del empresario

Cuando en las especificaciones técnicas del contrato se hayan establecido determinaciones de naturaleza medioambiental, podrá requerirse a las empresas para que acrediten la idoneidad, experiencia y los medios necesarios para atender de forma adecuada las exigencias que requiere la ejecución del contrato con arreglo a aquellos parámetros.

En ningún caso la solvencia profesional o técnica ambiental del empresario puede vincularse a las características intrínsecas que concurren en su negocio.

Para acreditar la misma, se podrá exigir a los licitadores los certificados de gestión medioambiental que se especifican en Anexo XII de la Directiva 2012/24/UE. Si se trata de contratos sujetos a legislación armonizada, dicha acreditación podrá realizarse a través del Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) o por otros sistemas de gestión medioambiental



reconocidos por el Reglamento europeo regulador de EMAS –norma UNE –EN ISO 14001-, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados (art. 94). Si disponer de un sistema ambiental no contribuye a que la prestación objeto del contrato sea medioambientalmente más eficiente, no se podrá exigir la misma<sup>9</sup>.

### C) Consideración de “oferta anormalmente baja”

El artículo 149 LCSP impone al órgano contratante que, cuando advierta que una oferta rebaja su coste o precio por incumplimientos de las normas medioambientales, la declare como “anormalmente baja” (art. 19.4 *in fine*). La consecuencia de esta apreciación es la exclusión de la clasificación a quien así hubiere operado y la adjudicación del contrato a favor de la mejor oferta. Si el contrato ya hubiera sido adjudicado a la empresa incurso en anomalía, el órgano de contratación establecerá los mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar su correcta ejecución sin

---

<sup>9</sup> La Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 16 de febrero de 2011 (Recurso 014/2011), entendió que la exigencia de la acreditación de la solvencia técnica a una empresa mediante un sistema de gestión ambiental no era acorde con la naturaleza del contrato, en este caso de consultoría y asistencia técnica al proceso de expropiación de determinados bienes y derechos. Al tratarse de actuaciones de carácter técnico, consideró el requerimiento ambiental desproporcionado o innecesario. Sin embargo, en la Resolución de 11 de octubre de 2012 (Recurso 209/2012), el mismo órgano resolvió que la obligación de contar con un sistema ISO 14001 para la ejecución de un contrato consistente en el servicio de limpieza de edificios, era ajustada al objeto del mismo.

que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados.

#### D) Condiciones especiales de ejecución del contrato

La importancia que la nueva Ley otorga a la necesidad de que el contrato se realice de acuerdo con parámetros de sostenibilidad queda ya de manifiesto en su Exposición de Motivos, que entiende que éstos se pueden incluir, además de en el diseño de los criterios de adjudicación o en el momento de establecer los criterios cualitativos de evaluación, al determinar las “condiciones especiales de ejecución”. En este sentido, se impone obligatoriamente al órgano de contratación que establezca en el pliego del contrato “al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el artículo 202”<sup>10</sup>.

Las condiciones de ejecución, una vez incorporadas al clausulado del contrato, se convierten en requisitos del mismo exigibles a todos los licitadores, por lo que no pueden utilizarse para evaluar las ofertas. Además, la autoridad contratante deberá supervisar cuidadosamente que dicha ejecución se lleve a cabo tal y como se describe en los pliegos, cumplimiento que será responsabilidad del contratista, pudiéndose incluso preverse a tal efecto las adecuadas sanciones.

---

<sup>10</sup> Entre las consideraciones de carácter ambiental que el artículo 202 LCSP propone, se incluyen: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

#### **4. - POSIBILIDADES DE INCLUIR CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN**

Además de estas previsiones de obligatoria observancia, la Ley admite la posibilidad de que los órganos de contratación puedan establecer cláusulas o criterios de contenido medioambiental en todo tipo de contratos y en todas las fases del procedimiento contractual para hacerlos más sostenibles.

Esta opción se somete a los siguientes límites:

- Estas cláusulas han de estar vinculada al objeto del contrato.

- Su previsión ha de resultar proporcionada para la consecución de los objetivos ambientales que se pretenden conseguir, debiéndose asegurar la imparcialidad, la no discriminación y la igualdad de trato de todos los licitadores.

- En aras de la transparencia, los criterios ambientales que se incorporen al contrato deben expresarse en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación.

- Los criterios deben de ser suficientemente específicos y cuantificables, de modo que se restrinja lo máximo posible el margen de actuación de que disponen los poderes públicos.

Como se ha indicado, cualquier fase del procedimiento contractual es idónea para la incorporación de criterios medioambientales:

A) Fase 1: Definición del objeto del contrato y determinación de las prescripciones técnicas del mismo



Es precisamente en el momento de definición del objeto del contrato cuando se dan las mayores posibilidades de que el órgano de contratación pueda tener en cuenta el valor ecológico de los productos y servicios que necesite contratar, exigiendo aquellos que tengan un impacto reducido o que cumplan determinadas características ambientales.

La Exposición de Motivos de la Ley realiza un llamamiento a los órganos de contratación para conseguir una mejor relación calidad-precio en el objeto de los contratos, para lo cual les obliga a velar porque el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados a éste (apdo II).

A tal efecto, la definición de las prescripciones técnicas de carácter medioambiental que se incorporen al contrato se realizará bien en términos de rendimiento o exigencias funcionales (art. 126.5a), bien haciendo referencia a normas y sistemas de referencia técnica (art. 26.5b).

La Ley admite también, y como novedad, el recurso a las etiquetas ecológicas como medio de determinar las prescripciones técnicas ambientales de un bien, obra o servicio (art. 127.2). La referencia a una etiqueta concreta en estos casos simplifica enormemente no sólo la carga que supone para los poderes adjudicatarios la redacción de las prescripciones definidoras del contrato, sino que también suministra al licitador una importante información sobre los términos en los que ha de plantear su oferta si quiere ser admitido a participar en el procedimiento de licitación.

Finalmente, los pliegos de cláusulas administrativas particulares pueden prever expresamente la posibilidad de incluir las variantes o mejoras en el contrato, permitiendo integrar una alternativa ecológica.

B) Fase 2: Selección del contratista (remisión a prohibiciones y criterios de solvencia técnica o profesional)

C) Fase 3: Valoración de las ofertas

La LCSP ya no se refiere, como hacía el anterior texto refundido regulador de la materia, a la oferta económicamente más ventajosa como criterio adjudicación de los contratos, sino que considera que ésta se realizará “utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio” (art. 145.1).

Entre los criterios de adjudicación que pueden manejarse se encuentran los medioambientales, como los que la propia Ley recoge en su artículo 145.2.1<sup>o11</sup>. Estos

---

<sup>11</sup> Entre estos criterios se encuentran: “la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”, o los expresados en el número 2º del precepto “organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”, “el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro”.



criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, el cual podrá consistir, a elección del órgano de contratación, en el precio o en un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148<sup>12</sup>.

D) Fase 4: Ejecución del contrato (remisión a las condiciones específicas de ejecución del contrato conforme a parámetros medioambientales)

## 5.- CONCLUSIONES

La Unión Europea ha apostado definitivamente por la contratación pública verde o ecológica como instrumento estratégico para conseguir el nivel de protección ambiental elevado. Para lograrlo, las Directivas de 2014 que la regulan han definido un marco jurídico muy amplio para que los poderes adjudicadores nacionales puedan incluir la perspectiva medioambiental en todos los contratos que suscriban. De esta manera, han concebido nuevas técnicas que contribuyen notablemente a alcanzar esta finalidad, como el contrato de asociación para la innovación, el rechazo de las ofertas anormalmente bajas cuando la rebaja sea a costa

---

<sup>12</sup> Recientemente, y a los efectos de incorporar el cálculo de ciclo de vida en los contratos públicos en el sector de la construcción, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1515/2018, de 28 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de la metodología BIM (*Building Information Modelling*). Su objeto es considerar el uso de la tecnología para modernizar y mejorar los procesos de contratación pública, dando una mayor importancia a la inversión a realizar a lo largo de todo el ciclo de vida de una obra o activo.



de incumplimientos ambientales o la consideración del ciclo de vida como elemento para calcular el coste total del contrato; en otros casos, han ampliado las posibilidades que a tal efecto le brindaban los mecanismos jurídicos ya existentes, como el uso de las ecoetiquetas para definir las características técnicas de la prestación objeto del contrato o empleo de EMAS para facilitar la prueba de la solvencia técnica del licitador; mientras que, en otros, se han limitado a clarificar e ilustrar a los poderes públicos nacionales sobre las alternativas que les asisten para lograr esta meta.

Como no podía ser de otra manera, el Legislador español ha hecho suyo el mandato europeo y ha elaborado un texto legal que proporciona a los órganos contratantes un gran potencial para celebrar contratos teniendo en cuenta la eficiencia, la sostenibilidad y la innovación ecológica en todas las etapas del procedimiento contractual.

Aún con todo, nos parece que la nueva Ley, valiéndose del amplio margen de apreciación que le brindaban las normas europeas, podía haber sido más ambiciosa en la regulación de ciertas cuestiones, como la obligación de establecer condiciones especiales de naturaleza ambiental, social o de pleno empleo en la ejecución del contrato, que no debía haber sido alternativa, sino acumulativa; haber eximido de la exigencia de sentencia firme ante el delito contra el medio ambiente o de la calificación de muy grave de la infracción administrativa para apreciar la prohibición para contratar en que incurren sus autores; debía haberse considerado la opción de utilizar EMAS como medio de acreditar la solvencia técnica del empresario en todos los contratos y no sólo en los contratos sujetos a regulación armonizada, etc.



Además de estos problemas jurídicos, persisten problemas técnicos especialmente complejos a los que se han de enfrentar tanto las autoridades públicas como los empresarios cuando pretenden contratar en términos de sostenibilidad, particularmente hallar el método de cálculo del ciclo de vida del objeto contractual o encontrar canales de diálogo con el mercado en materia de innovación, por citar algunos de los más arduos.

## 6.- RECOMENDACIONES

No obstante lo anterior, consideramos que el principal obstáculo al que se enfrenta la implantación de la contratación pública ecológica en nuestro país, al menos si la comparamos con las cifras de éxito que alcanza en algunos Estados europeos, es su todavía escasa de operatividad práctica que, creemos, obedece, en buena parte, a la poca formación que se ofrece a los órganos encargados de tramitar los procedimientos contractuales, a la falta de información que, en muchos casos, adolecen los mismos, y a la ausencia de coordinación entre las distintas unidades administrativas implicadas en su adecuada resolución.

Acometer estos déficits pasa necesariamente por dotar a los poderes públicos de una mayor seguridad jurídica a la hora de incluir la dimensión ambiental en los contratos, lo que requiere la elaboración y actualización de guías, manuales, instrucciones y orientaciones sobre la materia<sup>13</sup>, y un mayor rodaje de la jurisprudencia del

---

<sup>13</sup> *Manual de Adquisiciones Ecológicas de la Comisión Europea* (3ª ed) o la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión Europea sobre *Profesionalización de la Contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*.



Tribunal de Justicia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la doctrina de nuestros Tribunales de Recursos Contractuales.

Todo ello redundará en una mejor valoración y utilización de las potencialidades de este importante mecanismo de fomento del compromiso público por el medio ambiente que ha previsto nuestro Legislador.