

ecoedición

Manual de contratación de servicios editoriales y de impresión sostenibles (ecoedición)

Proyecto Life+ Ecoedición (LIFE08 ENV/E/000124)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía

[Borrador Junio 2014]

Este documento borrador del Manual de Contratación de Servicios Editoriales y/o de impresión sostenibles...

se realiza en el marco del proyecto LIFE+ Ecoedición (LIFE08/ENV/E/000124), gestión sostenible de publicaciones en la Administración Pública, iniciativa desarrollada en el periodo 2010-2014 y que está financiada al 50% entre la Unión Europea y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

Para más información contactar con...

Oficina LIFE+ Ecoedición
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Avenida Manuel Siurot, 50 - 41071 Sevilla (España)
Tel. +34 954 00 36 84
info@ecoedicion.eu

[Índice]

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, BREVE REPASO DE ALGUNAS CUESTIONES

- Tipos de procedimientos
- Tipos de contrato
- Tipos de pliegos
- Criterios
- Fases de la contratación
- Marco Jurídico

3. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

- Algunas definiciones
- Marco jurídico

4. FACILITANDO LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

- El concepto de ciclo de vida
- Etiquetas ecológicas

5. CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

- Las cláusulas ambientales en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
- Las cláusulas ambientales según los tipos de contratos
- Valoración ambiental por fases en la contratación

6. RECOMENDACIONES Y EJEMPLOS PARA AMBIENTALIZAR UN PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS

- a) Recomendaciones relativas al objeto y título del contrato.
- b) Recomendaciones sobre el precio como único criterio de adjudicación.
- c) Recomendaciones sobre la presentación de certificados.
- d) Recomendaciones sobre la clasificación de la persona contratista.
- e) Recomendaciones sobre la posibilidad de subcontratación.
- f) Ejemplos de requisitos de solvencia técnica de la empresa.
- g) Recomendaciones relativas a la solvencia económica y financiera de la empresa.
- h) Ejemplos de criterios de adjudicación.
- i) Ejemplo de ponderación de criterios de adjudicación.

- j) Ejemplos de documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas.
- k) Ejemplos de condiciones especiales de ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

BORRADOR

PRESENTACIÓN

Es sabido que el sector público es uno de los principales consumidores en Europa y representa una importante cuota de mercado para determinados sectores. Se calcula que la contratación pública en la Unión Europea representa unos 2.960.000 M€, el 16% de su PIB¹. Sólo en España, las compras públicas suponen unos 130.000 M€, alrededor de un 13% de su PIB.

Andalucía es la tercera comunidad autónoma con más volumen editorial en España, siendo la Junta de Andalucía responsable, directa o indirectamente, de gran número de publicaciones realizadas en la región en los últimos años. Es, de otro lado, una gran consumidora de papel y cartón en su actividad diaria: folios, cuadernos, carpetas, archivadores, sobres,... son parte importante de las materias primas utilizadas por sus organismos y centros directivos.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha desarrollado durante 2010-2014 el proyecto LIFE+ Ecoedición, iniciativa cofinanciada por la Unión Europea de gestión sostenible de publicaciones de la administración pública. Una de las principales acciones del proyecto ha sido la definición de una batería amplia de criterios y recomendaciones ambientales y sociales para la mejora de las publicaciones impresas.

Estos criterios se han elegido teniendo en cuenta los principales impactos que se producen a lo largo del ciclo de vida de una publicación, es decir, desde la fabricación de sus materias primas, pasando por su producción, hasta su distribución, uso y fin de vida, los principales elementos responsables de esos impactos y las fases donde están localizados.

Para cotejar de manera práctica la viabilidad de implantación de los criterios así como implantar de manera gradual la ecoedición como una buena práctica habitual en el desarrollo de la actividad editorial de los organismos públicos de la Junta, se llevó a cabo un Proyecto Piloto en organismos públicos interesados en introducir una serie de criterios básicos en sus contratos y licitaciones. De toda la batería de criterios, se escogieron dos criterios materiales, referidos al tipo de papel y a las tintas de impresión; un criterio consistente en ofrecer información relevante de carácter ambiental al lector y un último criterio relacionado con el cálculo y relación de datos cuantitativos de impacto.

Estos criterios cumplían varias características: eran sencillos, fácilmente entendibles, su implementación no suponía un sobre costo económico a la publicación ni generaba una carga de trabajo al servicio de publicaciones y, finalmente, estaban disponibles en el mercado.

El objetivo de fondo era concienciar a las administraciones de que la contratación pública no consiste sólo en un medio para abastecerse de materias primas o de servicios sino que pueden utilizarla como una herramienta estratégica para, además de mejorar el medio ambiente,

¹ Fuente: Dirección General del Mercado Interior de la Comisión Europea

intervenir en la vida económica y social, fomentando y favoreciendo la inclusión y el desarrollo de productos y servicios más sostenibles, como el caso de las publicaciones ecoeditadas.

BORRADOR

1. INTRODUCCIÓN

El presente Manual pretende ayudar a los servicios editoriales de las administraciones y demás organismos públicos con actividad editorial a poner en práctica una política de contratación pública sostenible en lo que se refiere a publicaciones impresas; es decir, cómo diseñar una licitación para que se incentive la presentación de ofertas que incorporen mejoras ambientales y sociales en sus propuestas.

A menudo los servicios de publicaciones de las administraciones públicas que desean contratar un servicio editorial o de impresión sostenible o realizar una publicación ecoeditada se encuentran con las siguientes dificultades:

- El precio como único criterio de adjudicación. La falta de recursos en las administraciones públicas ha incentivado, además del recorte del volumen de títulos impresos y tiradas más cortas, que sea el precio el único criterio de adjudicación, sin entrar a valorar aspectos de mejora ambiental y social ni de ningún otro tipo.
- Existe una escasa representación de pliegos con criterios de sostenibilidad y los que existen no son homogéneos en los requisitos de carácter ambiental recogidos.
- Subyacen dificultades de interpretación de los diferentes pliegos de contratación pública con criterios socioambientales, a veces incurriendo en el incumplimiento de los principios básicos de igualdad de trato, no discriminación y transparencia.
- Ausencia de experiencia en la colaboración de servicios de contratación y servicios de publicaciones de las administraciones públicas en la redacción conjunta de pliegos con requisitos ambientales.
- Falta de modelos de pliegos tipo, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, para los distintos tipos de contratos previstos en la normativa sobre contratación pública.
- Competitividad empresarial basada en la bajada de precios: la crisis general y la migración al formato digital, que ha hecho disminuir sensiblemente el volumen de producción de las empresas de impresión, ha propiciado que parte de esas empresas hayan centrado su estrategia comercial en la bajada de precio de sus servicios, con una percepción del tema ambiental no como una oportunidad para mejorar su competitividad sino como una carga que merma unos recursos ya de por sí escasos.
- Escasa información y/o experiencias sobre el cumplimiento de la nueva Directiva 24/2014/EU sobre contratación pública e inserción de criterios ecológicos para las publicaciones editadas por las administraciones.
- Falta de sensibilización ambiental entre el personal de los servicios de publicaciones y los servicios de contratación en la administración pública, a la par que una falta de formación y adquisición de competencias por parte de los usuarios lectores para identificar aquellas publicaciones con mejoras ambientales.

En este Manual de buenas prácticas de contratación pública ecológica en relación con el suministro de productos papeleros y los servicios editoriales y de impresión se centra

especialmente en las cláusulas ambientales, en cuanto a que su consideración se ha visto reforzada con la nueva Directiva 24/2014/EU de contratación pública, facilitando y proporcionando mayores oportunidades para su utilización.

En su ayuda a los técnicos de los servicios de publicaciones y en coordinación con los servicios de contratación del sector público, este Manual pretende:

- Promover la utilización de cláusulas ambientales y sociales.
- Dar a conocer procesos productivos y materiales con menor impacto ambiental.
- Mejorar la preparación de los técnicos para que puedan demandar a las empresas del sector gráfico estos servicios de ecoedición.
- Mejorar los pliegos de cláusulas administrativas, para facilitar la participación de las empresas comprometidas con el medio ambiente y socialmente responsables.
- Impulsar la coordinación de los servicios de publicaciones y los servicios de contratación, en el marco de la contratación pública sostenible.
- Asentar la ecoedición como una buena práctica habitual en los servicios de publicaciones de entes públicos.

Este Manual está dirigido al personal de los servicios de publicaciones de cualquier organismo público. La información que contiene puede ser utilizada por cualquier profesional que desee conocer la forma de introducir criterios ambientales en un contrato o concurso público y lograr así una actividad editorial más sostenible y publicaciones con un valor ambiental y social añadido.

2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, algunas consideraciones previas

El sector público dispone de diferentes mecanismos de compra, que, simplificando, se pueden clasificar en dos: **licitaciones** y **catálogos de patrimonio**. Mientras que las licitaciones son procesos largos, que pueden durar varios meses, los Catálogos de Patrimonio recogen los denominados “bienes de uso común”, como ordenadores, mobiliario, etc, que permiten agilizar los trámites y tiempos de las compras repetitivas.

Las licitaciones se dividen en dos grandes grupos: con publicidad y sin publicidad. En las licitaciones con publicidad el organismo hace saber a las empresas a través de los medios oficiales (boletines,...), su propia página web o incluso a través de la prensa diaria que desea adquirir algún producto o servicio y cualquier empresa interesada que cumpla los requisitos exigidos puede presentar oferta.

2.1. Tipos de procedimientos

Los tipos de procedimiento que se contemplan son el *procedimiento abierto*, donde cualquier empresa puede presentar una oferta, el *procedimiento restringido*, donde la empresa debe cumplir unos determinados requisitos de solvencia y sólo las seleccionadas pueden presentar oferta, el *procedimiento negociado con publicidad*, donde una vez presentadas las ofertas se abre una fase de negociación para adaptarlas a las necesidades indicadas en los pliegos y en los posibles documentos complementarios para determinar la mejor oferta, sin que tenga que ser necesariamente la del mejor precio, y el denominado *diálogo competitivo*, que se utiliza cuando la administración conoce sus necesidades pero no sabe cuál sería la mejor fórmula para resolverlas.

De otro lado, las licitaciones sin publicidad suelen tener limitado el importe y sólo pueden presentar ofertas las empresas que hayan sido invitadas. En este tipo de licitaciones quedan recogidos los *contratos menores* (pues se trata a la vez de un contrato y de una contratación) y los *procedimientos negociados sin publicidad*, que surgen con el fin de identificar la mejor oferta sin que tenga que ser necesariamente la de mejor precio.

2.2. Tipos de contrato

Todo procedimiento de contratación, sea del tipo que sea, termina en un **contrato** que se firma entre el organismo que compra y el adjudicatario. Existen varios tipos de contrato, siendo los más habituales el *contrato de suministro* (cuando se compran bienes o materiales), el *contrato de servicios*, el *contrato de obras* (se compra un trabajo de construcción o de ingeniería civil de un inmueble) y el *contrato mixto* (una mezcla de lo anterior).

En resumen, a toda contratación le corresponde un tipo de contrato que viene determinado por la naturaleza de lo que se va a comprar y esa contratación se realiza bajo un procedimiento de adjudicación que vendrá determinado, entre otras cosas, por el importe

máximo de licitación.

2.3. Tipos de pliegos

Los **pliegos** suponen la guía de elaboración de la oferta y normalmente se encuentran tres tipos: el *Pliego de Cláusulas Administrativas Generales* (PCAG), el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares* (PCAP) y el *Pliego de Prescripciones Técnicas* (PPT). Los pliegos funcionan en realidad como “la ley particular que se aplica al concurso”

A veces es posible que los pliegos se publiquen en un único documento, conteniendo éste toda la información; también pueden existir documentos adicionales a los pliegos con información complementaria.

Mientras que en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Generales* se disponen las reglas y condiciones que se aplican al contrato de una manera general y que se aplican a todos los contratos del organismo, en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares* (PCAP) se establecen las reglas propias de la licitación en cuestión, los criterios de adjudicación y las condiciones jurídicas del contrato; también aparecerán los diferentes Anexos y modelos que se deben utilizar a lo largo de la oferta y los **criterios de valoración** de las ofertas.

El *Pliego de Prescripciones Técnicas* señala las condiciones técnicas mínimas que se piden en el proyecto, suministro, servicio, obra, etc. Se van a definir con detalle las características del suministro, obra o servicio, así como aquellos aspectos de **mejora** que van a poder valorarse en las ofertas, no pudiendo valorar nada que no esté especificado en los pliegos, salvo en el caso que aparezca dentro de los criterios un apartado de “otras mejoras”, donde se pueden valorar otras cuestiones que no hayan sido especificadas en los apartados anteriores.

Estas especificaciones deben fijarse en base a unas reglas básicas y generales para todo tipo de contrato, como que se deben utilizar **términos de rendimiento o de funcionalidad**, es decir, en ningún caso se pueden pedir marcas o fabricaciones determinadas, o que las normas que se exijan en los productos o servicios deben ser normas internacionales.

2.4. Criterios

Muchos son los factores que pueden determinar la mejor oferta pero cuando existe un sólo criterio de adjudicación éste será necesariamente el precio. Cuando exista más de un criterio, donde el precio es un criterio más, para determinar la **oferta económicamente más ventajosa** se debe especificar en los PCAP los términos de dichas valoraciones.

Para cada criterio se debe definir la cantidad de puntos que se pueden obtener y cómo se asignan esos puntos para cada criterio. El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) define dos tipos de criterios de valoración: los **criterios evaluables de forma automática** (o criterios objetivos) y los **criterios no evaluables de forma automática**

(o criterios subjetivos).

En los criterios evaluables de forma automática se pueden calcular los puntos mediante la aplicación de fórmulas y el resultado siempre será el mismo, sea quien sea el que evalúe la oferta; al menos el 51% de todos los puntos totales deben corresponder a criterios de este tipo. En los criterios NO evaluables de forma automática la puntuación de estos criterios se otorga a juicio del que evalúa la oferta; la valoración de este tipo de criterios suele hacerla un equipo de técnicos en la materia de la licitación.

2.5. Fases de la contratación

Se distinguen tres fases: la fase de preparación del contrato y admisión de ofertas, la fase de valoración de ofertas y la fase de ejecución del contrato.

1.- La **fase de preparación de contrato** es de extrema importancia, puesto que es en la que queda definido el objeto del contrato y las condiciones de la contratación, influyendo decisivamente en las fases posteriores y en el resultado final.

La normativa sobre contratos públicos no regula qué pueden comprar los poderes públicos, sino los procedimientos a seguir. Determinar el **objeto del contrato** es indicar claramente qué es lo que se va a contratar.

Una vez motivada la necesidad del contrato y concretado su objeto, la siguiente acción es determinar las **especificaciones técnicas** de la obra, servicio o suministro, a fin de definir con precisión la prestación y las condiciones técnicas que se requiere a los licitadores como condición de participación en la licitación. Estas especificaciones se deben concretar en el Pliego de prescripciones técnicas.

Respecto a los criterios de admisibilidad de las ofertas, se trata de establecer y verificar la aptitud de los licitadores, con arreglo a criterios de capacidad económica, financiera y técnica, ya que, lógicamente, para contratar con el sector público, se requiere que las empresas cuenten con la capacidad necesaria y también con la solvencia precisa. En terminología comunitaria se denominan *criterios de selección cualitativa*

En resumen, en la fase de admisión de oferta se utilizan **los criterios de solvencia**, referidos a la capacidad de contratista, de tal modo que aquellas propuestas que no cumplan con los requisitos establecidos serán excluidas de la licitación. Estos *requisitos mínimos* de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar **vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo**.

2.- Respecto a la **fase de valoración de ofertas**, el TRLCSP, al igual que la Directiva 2014/24/EU comunitarias, diferencian la **selección de contratistas**, en la que se toman en

consideración características de las empresas, y la **adjudicación del contrato**, en la que, tratándose de la proposición más ventajosa económicamente, deban utilizarse criterios tendentes a comprobar esta circunstancia.

A fin de garantizar la igualdad de trato, los criterios de adjudicación deben permitir comparar las ofertas y evaluarlas de manera objetiva. Estos criterios, establecidos en los PCAP, sirven para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa. Por tanto se incardinan en la *selección de las ofertas que previamente han sido admitidas* por cumplir con todos los requisitos de capacidad y solvencia.

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se deberá atender a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales que respondan a necesidades definidas en las especificaciones del contrato, etc.

Respecto a la **fase de ejecución del contrato**, la actual normativa de contratación pública, permite que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato dentro del PCAP, condiciones que pueden referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o social

Estas condiciones especiales de ejecución tienen carácter contractual y, por tanto, la empresa adjudicataria del contrato está obligada a cumplirlas. Deben indicarse en el anuncio de licitación y en el PCAP y en el contrato.

Se diferencian de los otros criterios citados en que no determinan la admisión de la oferta o la adjudicación, puesto que son verdaderas cláusulas, que constituyen obligaciones del contratista, a realizar en fase ejecución del contrato.

2.6. Marco Jurídico

Como todos los mercados, el sector público también tiene sus propias normas para comprar o contratar; éstas están basadas en unos principios básicos elementales: la transparencia, la igualdad en el trato y la no discriminación.

En el ámbito europeo rigen actualmente dos directivas que establecen una serie de reglas y normas de obligado cumplimiento para el sector público en materia de contratación que luego se trasladan como ley a los distintos países de la Unión Europea.

La **Directiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, que sustituye a la Directiva 2004/18/CE, establece el marco para la contratación pública, resaltando el papel clave que la contratación pública tiene de cara a la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado. Esta Directiva, que aún no está traspuesta, apuesta por

dar un mayor peso a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o la innovación a la hora de adjudicar un contrato.

La otra directiva comunitaria, Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (y que deroga la anterior Directiva 2004/17/CE), rige la contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Se ha estimado oportuno seguir regulando de manera específica la contratación en estos sectores debido, entre otras cuestiones, al carácter cerrado de estos mercados y la concesión por parte del Estado de derechos especiales a las entidades que operan en estos sectores.

Tanto la Directiva 2004/18/CE como la 2004/17/CE habían sido transpuestas al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, posteriormente derogada y sustituida por el *texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* mediante el **Real Decreto Legislativo 3/2011**, que ha sufrido su última modificación el 28 de diciembre de 2013, y la **Ley 31/2007** sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

3. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

Siendo el sector público uno de los principales consumidores en Europa, el gasto público suele representar un 15-30% del PIB nacional. Al hacer uso de su poder de compra y elegir productos, servicios y obras de impacto ambiental reducido, la administración contribuye de manera importante a la sostenibilidad y la mejora del medio ambiente, así como, a través de su demanda, al impulso del desarrollo y consolidación de productos más respetuosos con el medio ambiente.

Además, la adquisición y uso de este tipo de productos y servicios suelen tener incidencia, a veces de manera directa, en el cambio climático y la biodiversidad. En el caso de las publicaciones impresas, el papel es la principal materia prima y su fabricación implica un gran consumo de energía y la emisión de grandes cantidades de gases de efecto invernadero², que son la principal fuente del calentamiento global, si bien los fabricantes de pulpa-papel están realizando muchos esfuerzos de mejora en su producción industrial para reducir esas emisiones y cumplir así con uno de los objetivos prioritarios del **VII Programa de Medio Ambiente**: convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

La gestión forestal sostenible juega asimismo un gran papel en el cambio climático, ya que los bosques, cuando se gestionan de forma sostenible, pueden tener un papel central en la mitigación y adaptación al cambio climático. Además, conocer la procedencia de la fibra del papel y la trazabilidad de su cadena de producción y comercialización es importante en cuanto esta trazabilidad resulta muy eficaz en la lucha contra la tala y el comercio ilegal de madera, actividades que tienen una relación directa con la deforestación y la pérdida de biodiversidad

De otro lado, hay que señalar que no sólo la silvicultura o la producción de papel tienen incidencia en el cambio climático: el papel, como materia orgánica, al descomponerse emite metano, un gas de efecto invernadero. Es por esto importante conseguir una visión holística, de la incidencia de todos los elementos y procesos y todas las fases del ciclo de vida, y considerar aspectos como la reciclabilidad, la eficacia energética o de agua en la impresión, la reducción de residuos, etc., que inciden finalmente en el perfil ambiental de una publicación.

La compra pública ecológica permite a la administración que la lleve a cabo estar preparada y ser más solvente en el cumplimiento de compromisos ambientales como la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la reducción de residuos o la mejora de la eficiencia energética. Los beneficios sociales incluyen el respeto a las convenciones fundamentales del trabajo, el fomento de la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión o el aumento de la equidad. Los beneficios económicos también están presentes ya que se logra una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y se dota de una

² Fuente: informe 2008 de la Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA)

mayor efectividad a las políticas ambientales y sociales.

3.1. Algunas definiciones

Varias son las definiciones y términos que se manejan en relación con la contratación sostenible, que integran aspectos ecológicos, éticos y sociales.

La **compra sostenible** se define como “un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios y obras utilizando sus recursos de manera óptima a los largo de toda su vida útil, de modo que se generan beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, minimizando al mismo tiempo los daños al medio ambiente³”.

La **compra Verde o Ecológica** se fundamenta en la incorporación de criterios medioambientales en la contratación pública. Según la Comunicación *Contratación pública para un medio ambiente* mejor de la Comisión Europea, la **contratación pública ecológica (CPE)** se define en la como “*el proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar*”.

La **compra ética** incorpora exigencias a las empresas que operan en países extracomunitarios sobre el cumplimiento de relaciones laborales dignas y comercio justo; la **compra social**, de otro lado, incide en aspectos como la calidad del empleo, la perspectiva de género o las personas con discapacidad.

3.2. Marco jurídico

Los fundamentos de la compra sostenible se encuentran en el **Tratado de la Unión Europea**, firmado por España en 1992, donde ya se citaba el término “*desarrollo sostenible*” para promover el progreso social y económico y la protección del medio ambiente. Se puede considerar que éste es el inicio del fomento de políticas de compras enfocadas a garantizar que los avances económicos fueran acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.

Otros principios básicos que inciden igualmente sobre la contratación pública y que quedan recogidos en el Tratado son:

- El principio de libertad de movimiento de mercancías.
- El principio de libertad para proveer servicios.
- El principio de no discriminación.
- El principio de trato equitativo.

³ Fuente: “Procuring the Future”, informe del grupo de trabajo británico sobre compras sostenibles. 2006

- El principio de proporcionalidad.
- El principio de transparencia.

En 2005, la revisión de la **Estrategia para un Desarrollo Sostenible** de la Unión Europea señalaba que, aunque Europa había empezado a aplicar los principios para un desarrollo sostenible, se requería un mayor compromiso. Una de las acciones clave que se cita es ampliar la dimensión ecológica de la contratación pública y se propuso examinar la contratación pública ecológica de vehículos limpios y eficientes en 2005 y otros grupos de productos para 2007.

En 2008 la Comisión Europea publica el **Plan de Acción de Producción y Consumo Sostenibles y una Política Industrial Sostenible** (COM (2008) 397), donde señala entre sus acciones el establecimiento de una contratación pública basada en la eficiencia energética y en criterios medioambientales.

En el marco de este Plan se publicó la **Comunicación sobre la Contratación pública para un medio ambiente mejor** (COM (2008) 400), donde se proponía que, para 2010, el 50% de todos los procedimientos de licitación fueran ecológicos.

La Comisión ha señalado varios **sectores prioritarios** en relación con la compra pública ecológica de productos papeleros y contratación de servicios editoriales y de impresión sostenibles, como el papel y los servicios de impresión, el papel para copias y papel gráfico, o los equipos de impresión de imágenes, y ha desarrollado unos **criterios** para su incorporación directa en los documentos de licitación.

Estos criterios se basan en datos de bases contrastadas, en criterios vigentes sobre etiquetado ecológico y en la información recopilada por las partes interesadas de la industria, la sociedad civil y los Estados miembros. Las bases de datos contrastados utilizan información y datos científicos disponibles, adoptan un enfoque orientado al ciclo de vida y cuentan con la participación de las partes interesadas que se reúnen para examinar los problemas y desarrollar un consenso.

En España, la Ley 30/2007, donde se plasmó la trasposición de la legislación europea en materia de contratación pública, ya contemplaba la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas.

Los requisitos ambientales referentes al producto o servicio a contratar pueden aparecer en el propio objeto del contrato, en forma de especificaciones técnicas, tanto obligatorias como valorables, en los criterios de adjudicación del contrato y en las cláusulas de ejecución del contrato. En relación con el proveedor, los requisitos ambientales pueden incluirse en los criterios de selección de los licitadores.

Esta ley fue derogada por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en 2011, texto que ha sufrido numerosas modificaciones, pero que sigue manteniendo los mismos criterios para los requisitos de carácter ambiental y social.

En 2008, con objeto de articular la conexión entre la contratación pública y la implantación de prácticas respetuosas con el medio ambiente, se aprueba el **Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado** (ORDEN PRE/116/2008), de aplicación a la Administración General del Estado y sus Organismos Oficiales y a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Este Plan incluye entre los grupos de productos afectados el papel y las publicaciones, estableciendo los siguientes objetivos, centrados en el consumo de papel y en el papel reciclado:

- Estabilización del consumo de papel de oficina en relación al año 2006 en el periodo 2008-2010 y reducción de un 20% en el volumen total de consumo en el periodo 2010-2015.
- Alcanzar un consumo del 50% de **papel reciclado** en las publicaciones de la AGE y sus Organismos Públicos en relación al total antes de 31 de diciembre de 2010 y del 90% antes de 31 de diciembre de 2015.
- Alcanzar un consumo de papel reciclado del 50% respecto el consumo total antes de 31 de diciembre de 2010 y del 90% antes de 31 de diciembre de 2015.

Para ello se proponían, entre otras, las siguientes medidas:

- Incorporación de **criterios de sostenibilidad** en todos los concursos de **compra de papel**, tanto reciclado como no reciclado, antes de 31 de diciembre de 2010, recogidos en los requisitos para
- Las publicaciones que no se hagan en papel de origen reciclado, exigirán el cumplimiento de los **requisitos** que para las **fibras vírgenes** establece la Unión Europea para la concesión de la etiqueta comunitaria.
- Incorporación de **criterios de sostenibilidad** en los concursos de **diseño y/o impresión de publicaciones** antes de 31 de diciembre de 2010.

Dentro de las medidas adicionales se establecía la elaboración de un **Código de Buen Uso del Papel y Publicaciones** y divulgación del mismo a todas las dependencias en formato electrónico antes de 31 de diciembre de 2010.

El *Código del Buen Uso de Papel y Publicaciones* establece las siguientes buenas prácticas de uso y contratación:

- Reducir del número de publicaciones.
- Tener en cuenta el formato y alcance la publicación, dando preferencia al formato electrónico, siempre que éste sea un medio de comunicación más eficaz para llegar al

público objetivo.

- Planificar las publicaciones para ahorrar costes.
- Establecer una pauta clara en el uso preferente de papel reciclado.
- Redactar las cláusulas ambientales para la contratación en base al etiquetado ecológico y el Programa de Compra Pública Verde de la Unión Europea.
- Reducir los impactos derivados de la distribución, considerando la cantidad de embalajes y la estrategia de reparto.

Respecto a unas especificaciones técnicas de publicaciones impresas, el Código recoge los siguientes aspectos en cuanto al diseño de la publicación:

- El papel debe tener un nivel de blancura bajo y un gramaje bajo, siempre que sea posible.
- Se utilizarán formatos estándar, evitando los formatos singulares.
- Se establecerá un grado de cobertura de tinta bajo.
- Se utilizarán los mínimos colores diferentes, preferiblemente 2 tintas o 4 tintas, y se excluirán los colores metálicos.
- Se minimizarán los espacios y páginas en blanco.
- Se reservará un espacio para los mensajes ambientales, para difundir las características ambientales de la publicación y concienciar al lector.

Respecto a la fase de impresión, establece medidas para la impresión digital y la impresión offset y en la postimpresión destaca la impresión con grapa o mediante cosido como las preferibles ambientalmente.

Tanto la Directiva 2004/18/Ce como la 2004/17/CE habían sido transpuestas al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, posteriormente derogada y sustituida por el *texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* mediante el **Real Decreto Legislativo 3/2011**, que ha sufrido su última modificación el 28 de diciembre de 2013, y la **Ley 31/2007** sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales

El **Real Decreto Legislativo 3/2011**, de 14 de noviembre, que traspone al ordenamiento jurídico español las antiguas directivas 2004/18/CE como la 2004/17/CE, incorpora de forma transversal durante todo el proceso licitatorio una variedad de formas que permiten orientar el contrato hacia objetivos de política sociolaboral y/o medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas.

La reciente Directiva 2014/24/EU de contratación pública, ya citada, no presenta muchas novedades en relación con las especificaciones técnicas que definen las características exigidas a productos y servicios. Muestra, entre otras, su preferencia porque los poderes adjudicatarios adopten un planteamiento basado en el **coste del ciclo de vida** para determinar la oferta económicamente más ventajosa, incluyendo los atribuidos a factores

medioambientales externos; cabe destacar que las especificaciones podrán referirse a un proceso específico de producción o prestación de suministros y servicios de alguna fase de su ciclo de vida, aún cuando ese factor no forme parte de la sustancia material de esos suministros y servicios, siempre que estén vinculados al objeto del contrato.

Respecto a las **etiquetas**, la Directiva delimita con mayor claridad los criterios sobre su utilización. En relación con la exigencia de una determinada etiqueta como medio de prueba de que el servicio o suministro cumple unas determinadas características, se indica que esto podrá ser tanto para las especificaciones técnicas como criterios de adjudicación así como condiciones de ejecución del contrato. Se establece como regla general para probar la equivalencia el exigir a los licitadores que aporten pruebas verificadas por terceros, aunque se indica que se podrán admitir otros medios de prueba.

BORRADOR

4. FACILITANDO LA COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE

4.1. El concepto de ciclo de vida

A la hora de comprar un producto o contratar un servicio es necesario tener en cuenta cuestiones que van más allá del precio de adquisición e incorporar a la toma de decisiones otros aspectos económicos, así como ambientales y sociales. Es decir, implica tener una visión completa de aspectos de sostenibilidad, incluyendo los costes futuros derivados de posibles cambios.

Una decisión basada sólo en el precio podría obviar aspectos económicos igualmente importantes como la vida útil de producto, los costes de instalación, mantenimiento y reparación, la gestión de los residuos derivados y del fin de vida, la disponibilidad de repuestos y el precio de posibles consumibles, etc. Como recoge el dicho popular “lo barato sale caro”.

De igual modo, los aspectos ambientales y sociales han de tenerse en cuenta, pues además de tener una repercusión económica (por ejemplo, la implantación de un sistema de gestión ambiental en una empresa supondrá a medio plazo un ahorro de costes en el consumo de energía y materias primas), son objeto de las políticas que la administración pretende desarrollar en el campo de la responsabilidad social y la protección y mejora del medio ambiente.

Esta visión amplia de las características de un producto o servicio implica tener en consideración todas las fases de su ciclo de vida (el diseño del producto, los materiales de los que está compuesto, las técnicas y tecnologías que se aplican en su producción, la distribución,...) así como los agentes implicados en la cadena de valor y la afección y alcance a distintos grupos de interés.

A lo largo de los últimos años se han desarrollado y perfeccionado diversas técnicas enfocadas a medir el grado de sostenibilidad de productos y servicios, en sus tres componentes. Estas técnicas ayudan a la toma de decisiones proporcionando, a través de datos cuantitativos, información sobre qué elementos y en qué fases del ciclo de vida se producen los principales impactos así como valorar el efecto sensible que determinados cambios y mejoras tienen sobre el producto o servicio.

Estas técnicas consisten en el Análisis de Ciclo de Vida como tal, que se podría adjetivar como «ambiental» puesto que se centra en los impactos ambientales; el Análisis de Ciclo de Vida Social y el Análisis de Ciclo de Vida de Costes.

La noción de coste del ciclo de vida incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios: costes internos, como la investigación que haya de llevarse a

cabo, así como costes de desarrollo, producción, transporte, uso, mantenimiento y eliminación al final de la vida útil. Siempre que puedan ser contabilizados en términos monetarios y ser objeto de seguimiento, también pueden incluirse costes debidos a factores medioambientales externos, como la contaminación causada por la extracción de las materias primas utilizadas en el producto o causada por el propio producto o por su fabricación..

La Directiva 24/2014 de Contratación Pública apuesta decididamente por los planteamientos basados en el análisis de coste de ciclo de vida como medio para determinar la oferta económicamente más ventajosa y fomenta su uso como refuerzo para el apoyo del crecimiento sostenible a través de la contratación pública.

4.2. Etiquetas ecológicas

Las etiquetas ecológicas son un recurso útil, de comunicación visual, que facilitan las decisiones de compras sostenibles al señalar productos y servicios preferibles desde un punto de vista ambiental. Establecen estándares ambientales e identifican aquellos productos y servicios que muestra un mejor comportamiento ambiental a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con otros productos en el mercado que cumplen la misma función.

En la actualidad existe un amplio abanico de etiquetas ecológicas que proporcionan información sobre las referencias medioambientales de un producto o servicios. En el campo de la ecoedición nos encontramos con varias etiquetas disponibles en el mercado⁴:

- Centradas en un único atributo ambiental, como el caso de la etiqueta Energy Star en relación con la eficiencia energética de máquinas de impresión digital, por ejemplo.
- Centradas en una única fase del ciclo de vida, como la certificación de gestión forestal sostenible FSC (Consejo de Administración de los Bosques) o PEFC (Certificado de Bosques Paneuropeo), relativas al origen del papel y a la cadena de custodia.
- Considerando múltiples aspectos ambientales, como las etiquetas Ángel Azul, Cisne Nórdico o Flor Europea para el papel, que tratan el origen de la fibra, el método de blanqueado, las emisiones a la atmósfera en la fabricación, etc.

Existen aún ciertos productos, como las tintas de impresión y los tóners, que es difícil encontrarlos en el mercado español con ecoetiqueta (como la etiqueta EcoLogo o la etiqueta japonesa EcoMark) aunque hay que señalar que los fabricantes, que ya de por sí cumplen una legislación muy exigente en cuestiones ambientales, suelen contar con una gama de tintas “ecológicas” con alguna mejora ambiental.

En relación con la contratación, el uso de etiquetas ambientales supone una ventaja, ya que la evaluación de las especificaciones de carácter ambiental se simplifica enormemente puesto que la verificación y acreditación de las condiciones la realiza una tercera parte independiente. Asimismo las ecoetiquetas también sirven de base a la hora de definir las

⁴ Para más información, consultar el *Manual de Ecoedición* disponible en www.ecoedicion.eu

especificaciones técnicas de productos o servicios, incluyendo en las especificaciones técnicas del contrato todas o algunas de las características técnicas principales que se han tenido en cuenta para la concesión de la etiqueta que sirve de referencia.

En resumen, la información que ofrecen las ecoetiquetas pueden servir para:

- Establecer especificaciones técnicas que definan las características del objeto del contrato.
- Como requisito o condición técnica.
- Como medio de prueba del cumplimiento de especificaciones técnicas.
- Como criterio de adjudicación.

La Directiva 2014/24/EU establece que los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo deben poder remitirse a etiquetas concretas, siempre que las exigencias de la etiqueta, como la descripción del producto y su presentación (incluidos los requisitos de envasado) estén vinculadas al objeto del contrato.

5. CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

Los criterios ambientales y sociales pueden estar presentes en todas las fases del proceso de contratación, desde la selección de proveedores a las especificaciones técnicas, la evaluación de las ofertas y la gestión de los contratos. Es importante destacar, desde el principio, la necesidad de contemplar los pliegos “verdes” como un todo, como un conjunto de cláusulas coordinadas, destinadas a regular cada fase del procedimiento en el mismo sentido, con un valor añadido de sostenibilidad.

Valga recordar que, de acuerdo con las Directivas Comunitarias y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los criterios, ambientales o de otro tipo, en los procedimientos de contratación deben cumplir una serie de principios, que son los de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, libertad de establecimiento y libre circulación de mercancías. El principio de libre concurrencia garantiza que cualquier empresa de la Unión Europea pueda optar a ser adjudicataria de los contratos que se promuevan; el principio de igualdad tiende a eliminar cualquier tipo de comportamiento discriminatorio por parte de las autoridades nacionales con respecto a contratistas comunitarios.

5.1. Las cláusulas ambientales en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

El TRLCSP incorpora de forma transversal durante todo el proceso licitatorio una variedad de formas que permiten orientar un contrato de servicios editoriales y de impresión hacia la sostenibilidad. En principio, la Ley establece la **obligación de justificación** de la necesidad e idoneidad del contrato, es decir, los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquéllos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

En este sentido, la implantación de la ecoedición como buena práctica puede contribuir al cumplimiento de objetivos políticos más amplios relacionados con la lucha contra el cambio climático, el desarrollo económico sostenible o el fomento una economía hipocarbónica en la región, por citar algunos ejemplos. A tal efecto, es conveniente dejar constancia en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación, del carácter “sostenible” del servicio editorial y/o de impresión que se demanda así como de la idoneidad de la práctica de la ecoedición para conseguir objetivos implícitos en la compra pública sostenible: contribución a políticas ambientales y sociales de la región, mejora de las prácticas ambientales en la administración pública, el desarrollo del mercado para una producción sostenible de publicaciones, el fomento de un consumo responsable de productos impresos, etc.

Las compras “sostenibles” son, en esencia, unas compras “inteligentes”. A veces es necesario

replantearse si la compra es necesaria o en la cantidad adecuada. En los organismos públicos ha sido frecuente aumentar la tirada de la publicación, más allá de las necesidades reales, porque la diferencia de precio de imprimir 1000 o 2000 ejemplares era mínima. Hay que ser conscientes de que producir menos implica menos utilización de materias primas y de energía y, por tanto, menos impactos pero que el almacenaje y la gestión del fin de vida también consumen recursos: identificar los “residuos” del sistema, es decir, dónde acaban todas esas publicaciones puede dar una pista de la importancia de valorar de manera realista las necesidades. En cierta medida, el avance de la impresión bajo demanda, que permite imprimir lo que se necesita, cuándo y dónde se necesita, además de reducir los costes de la producción editorial y de las devoluciones y mejorar la gestión de stocks, ha ayudado a racionalizar la demanda.

5.2. Las cláusulas ambientales según los tipos de contratos

Las posibilidades de integración de aspectos medioambientales y sociales en la contratación pública varían según los diversos tipos de contratos. Los contratos de servicios editoriales y de impresión, por ejemplo, ofrecen la oportunidad de imponer un determinado modo de ejecución, permitiendo a los órganos de contratación tener en cuenta medidas de tipo social y ambiental. De otro lado, los contratos de suministro de material papelerero, que tratan de productos finales como folios, cuadernos, sobres, etc, constituyen un campo idóneo para adquirir productos con mejoras ambientales, como por ejemplo papel con una determinada ecotiqueta tipo I.

Es conveniente que los servicios de publicaciones interesados en implantar la ecoedición como buena práctica, dialoguen con sus proveedores y contratistas habituales para conocer de primera mano las alternativas en materia ambiental que el mercado puede ofrecer. De esta manera se maximizan las oportunidades de valorar nuevas técnicas de producción con menos impactos o productos más respetuosos con el medio ambiente.

Cabe señalar que en **contratos menores** u otros contratos en que no sea obligatoria la elaboración y aprobación de pliegos de cláusulas administrativas, es posible introducir los criterios que como ejemplo aparecen recogidos en este Manual en los documentos contractuales y de preparación del contrato que en cada caso se realicen.

5.3. Valoración ambiental por fases en la contratación

Las principales fases en la contratación son las siguientes: la fase de preparación del expediente administrativo, la selección de candidatos, la adjudicación del contrato y la ejecución del contrato.

a) En la Fase de Preparación del expediente

Uno de los documentos que se redacta en la fase de preparación es la **Memoria Justificativa**,

donde se recoge la necesidad de la prestación del objeto del contrato. En la redacción de dicha necesidad es conveniente tomar en consideración los impactos ambientales que se derivan de esa contratación e indicar la necesidad (y posibilidad) de minoración de dichos impactos. En este sentido, es útil resaltar que la práctica de la ecoedición permite reducir los impactos derivados de la actividad editorial al considerar las mejoras técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales en el sector gráfico.

Al determinar el **objeto del contrato** es conveniente elegir un título “ecológico” y dejar así constancia del carácter sostenible del servicio editorial y/o de impresión que se pretende contratar o del producto papelerero que se desea adquirir; de este modo se posibilita la inclusión de criterios de valoración o de condiciones de ejecución ambientales y/o sociales.

b) La selección de candidatos

La normativa sobre contratación pública prohíbe expresamente la contratación de aquellas empresas que hayan sido condenadas con carácter firme por determinadas infracciones y delitos en materia laboral y medioambiental, lo que garantizaría que la participación y adjudicación del contrato a este tipo de empresas no sea posible. En la práctica, es conveniente incluir un modelo de declaración de la empresa de no encontrarse incurso en ninguno de los supuestos de prohibición de contratar con la administración.

De acuerdo a lo establecido en el TRLCSP respecto a los **criterios de solvencia**, las empresas deben reunir una serie de requisitos mínimos de solvencia económica-financiera y profesional o técnica, vinculados al objeto de contrato y proporcionales al mismo. Se trata, pues, de establecer y verificar la aptitud de los licitadores; en la práctica, los criterios de solvencia son la llave de admisión, que determina si un licitador puede participar o no en el procedimiento de contratación.

Es interesante tener presentes los siguientes supuestos recogidos en el TRLCSP (artículos 75 a 79) y la Directiva 24/2014/UE sobre Contratación Pública:

- Medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad (TRLCSP).
- Indicación de los sistemas de la gestión de la cadena de suministro y de seguimiento que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato (Directiva).
- Indicación de medidas de gestión ambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato (TRLCSP y Directiva).

La ecoedición mantiene una relación estrecha con la gestión ambiental y con la cadena de custodia forestal, siendo ambas piezas centrales del desempeño ambiental de las empresas comprometidas con el medio ambiente. Una empresa que demostrara su capacidad y/o experiencia en estos campos se podría considerar solvente técnicamente, ya que:

- Tener implantado un sistema de gestión ambiental implica una política ambiental y un

control sobre el impacto ambiental de las actividades, productos o servicios de la empresa.

- Una cadena de custodia implica que la empresa cuenta con mecanismos para proporcionar información fiable y creíble sobre el origen de la fibra de papel que utilizan.

c) En la fase de valoración de ofertas

Los **criterios de adjudicación** de un contrato de ecoedición tienen como fin seleccionar la oferta más acorde con las necesidades de reducción de impacto a lo largo del ciclo de vida de una publicación. Hay que recordar que los criterios que se escojan para la valoración de las proposiciones deben tener las siguientes características: han de estar directamente vinculados al objeto, ser objetivos, estar ponderados y han de permitir evaluar el nivel de rendimiento y la relación calidad/precio de cada oferta.

Respecto a la vinculación al objeto del contrato, cabe señalar que se considera que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su **ciclo de vida**, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización del producto o servicio.

En una contratación sostenible no tiene sentido utilizar el precio más bajo como el único criterio de adjudicación y sí la “mejor calidad/precio”, puesto que lo que se pretende es avanzar hacia la sostenibilidad distinguiendo y fomentando a aquellos servicios o productos que conllevan unos beneficios sociales y ambientales, así como económicos más allá del corto plazo, lo que finalmente redundará en mejores publicaciones, ahorro y un mejor empleo de los fondos públicos.

La “mejor calidad/precio” incluye un elemento de precio o coste y contempla el establecimiento de unas normas de calidad de modo que las autoridades públicas pueden dar prioridad a las consideraciones ambientales y sociales incluso por encima del precio. Por ejemplo, se pueden utilizar condiciones como la rentabilidad teniendo en cuenta factores sociales o medio ambientales,

Es conveniente que los criterios sean **automáticamente cuantificables** -mediante fórmulas de los pliegos- frente a los obtenidos por juicios de valor. Es decir, que se trate de indicadores ambientales y sociales objetivos que permitan medir el valor de la sostenibilidad del servicio de manera directa. Asimismo se recomienda que estén contemplados en los PCAP por orden decreciente de importancia y de forma ponderada, al objeto de dotar de la máxima objetividad a la selección en la oferta.

En relación con cuestiones ambientales se podría valorar que la empresa implemente buenas prácticas de ecoedición en alguna de las fases del ciclo de vida o en alguno de sus procesos, que haya incorporado algunos criterios de ecoedición a publicaciones que haya realizado o que se produzcan mejoras en alguno de los puntos de interés de la política ambiental regional, como la

reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. También se podría valorar, por ejemplo, que la empresa realizara acciones para su mejora continua en el campo de la gestión sostenible de publicaciones.

En cuestión de aspectos sociales, la potestad de incluir criterios sociales como criterios de adjudicación se encuentra muy reducida. Sin embargo, no se puede rebatir que lo social es una vertiente de la sostenibilidad y que la práctica de la ecoedición puede promover beneficios para grupos de interés como empleados, propietarios, proveedores, la competencia o la sociedad en general.

Aunque existe controversia, es deseable promover un uso más extenso de los criterios sociales como criterios de adjudicación, que permitiera valorar, por ejemplo, la integración en la plantilla vinculada a la ejecución del contrato de personas en riesgo de exclusión social.

d) En la ejecución del contrato

La actual normativa permite que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales de ejecución, entre ellas consideraciones de carácter ambiental y/o social, que la empresa adjudicataria está obligada a realizar en la fase de ejecución del contrato. Estas condiciones son independientes de la evaluación de la solvencia de las empresas así como de los criterios de adjudicación.

Es importante que estas condiciones posean carácter de obligaciones contractuales esenciales y señalar que su incumplimiento podría constituir una infracción muy grave que puede dar lugar a la rescisión del contrato o la imposición de penalidades.

6. ALGUNAS RECOMENDACIONES Y EJEMPLOS PARA LA AMBIENTALIZACIÓN DE UN PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) es el documento que publica el órgano de contratación en los que se especifica qué se quiere comprar, cómo se van a valorar las ofertas, qué requisitos se le piden al licitador que quiera presentar una oferta y las condiciones de la compra.

A continuación se proponen, de manera no exhaustiva, algunas recomendaciones y ejemplos que pueden ayudar en la redacción de un pliego de servicios editoriales y de impresión con un enfoque de sostenibilidad:

a) Recomendaciones relativas al objeto y título del contrato

En el **objeto del contrato** los poderes adjudicatorios pueden escoger un producto o servicio respetuoso con el medio ambiente. En este sentido, es conveniente elegir un **título ecológico** para el contrato, de manera que se trasmita con claridad la intención del poder adjudicador, se da a conocer las necesidades que desea cubrir y los licitadores pueden identificar con rapidez lo que se pide.

Un ejemplo de título en relación con las publicaciones impresas puede ser “*contratación de servicios editoriales y/o de impresión sostenibles (ecoedición)*”. En este título queda introducido el mensaje de los criterios que mejor satisfacen las necesidades del órgano de contratación y al citar el término ecoedición se da a conocer la expresión y se refuerza el concepto.

b) Recomendaciones sobre el precio como único criterio de adjudicación

Se recomienda no utilizar el precio como único criterio y sí la “mejor calidad/precio” para dar cabida a consideraciones ambientales y sociales aún sin olvidar, obviamente, ni el precio ni los costes del ciclo de vida, en su caso.

De este modo se fomenta que el criterio principal a la hora de adjudicar no sea el de mejor postor, sino que se apoya a las empresas que son suministran bienes o servicios de mayor calidad, lo que finalmente redundará en mejores publicaciones, ahorro y un mejor empleo de los fondos públicos.

c) Recomendaciones sobre la presentación de certificados

El TRLCSP establece unos umbrales mínimos que obligan a los contratos cuyos importes superen esos umbrales a cumplir una serie de normas: a este tipo de contratos se les

denomina “contratos sujetos a regulación armonizada”. Estos importes mínimos son:

- 133.000 euros para los organismos pertenecientes a la Administración General del Estado (AGE).
- de 206.000 euros para los organismos pertenecientes a Comunidades Autónomas (CCAA) o entidades locales (EELL).

En el caso de la contratación de servicios editoriales y de impresión, es realmente muy singular que el importe de un contrato supere los umbrales mínimos establecidos y sea considerado como un contrato sujeto a regulación armonizada. Si fuera el caso, sería obligatorio requerir un certificado de gestión ambiental ISO 14001, EMAS o equivalente.

d) Recomendaciones sobre la clasificación de la persona contratista

Cuando el valor estimado del contrato es igual o superior a una cierta cantidad, el TRLCSP exige como único medio para acreditar la solvencia económica y financiera de las empresas licitadoras la previa clasificación de los contratistas. Esta cantidad depende del tipo de contrato, estando fijada en 200.000 euros⁵, incluyendo posibles prórrogas, para los contratos de servicios.

Al igual que en el apartado anterior, sería singular que el importe de contrato de un servicio editorial y de impresión se superara esa cantidad. En ese caso, sería obligado exigir la clasificación previa en el grupo M y subgrupo 4 a contratistas y subcontratistas (si los hubiera).

Sin embargo, hay que señalar que esta exigencia va a desaparecer, ya que la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que aún no ha entrado en vigor (septiembre 2014), va a modificar el TRLCSP estableciendo la no exigibilidad de la clasificación para los contratos de servicios.

e) Recomendaciones sobre la posibilidad de subcontratación

El sector editorial y de impresión es un sector completo que presenta una gran heterogeneidad en sus productos, por lo cual es habitual que determinados procesos se subcontraten. Estas subcontrataciones suelen estar directamente relacionadas con las fases de producción de preimpresión y, sobre todo, con la postimpresión.

Estas fases implican un alto grado de especialización. La preimpresión, relacionada con la composición gráfica, ha variado mucho en los últimos años debido al gran y rápido desarrollo de nuevas tecnologías. De otro lado, en la fase de postimpresión la encuadernación y el acabado pueden implicar, entre otros, procesos como el plegado, alzado, encolado, corte y

⁵ Fuente: Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

estampado, en su caso, y a veces el taladrado, perforado, grabado en relieve o el laminado.

En este sentido se recomienda permitir expresamente la posibilidad de subcontratación.

f) Ejemplos de requisitos de solvencia técnica de la empresa

Se podría exigir que la empresa tenga implantado:

- Un sistema de gestión ambiental que cumple con las especificaciones de la norma UNE-EN-ISO 14001, Reglamento EMAS o equivalente.
- Un sistema de cadena de custodia de gestión forestal sostenible, que cumple las especificaciones de la certificación FSC, PEFC o equivalente.

Estos requisitos se podrán acreditar mediante la presentación de un certificado vigente expedido por una tercera parte independiente de la norma ISO 14001, reglamento EMAS o equivalente y la presentación de certificado de cadena de custodia FSC, PEFC o equivalente.

Hay que recordar que, de acuerdo con la Directiva 2014/24/EU de contratación pública, se podrán admitir otros medios de prueba, además de los verificados por terceros, siempre que demuestren que se cumplen los requisitos o criterios establecidos en las normas y sistemas mencionados.

g) Recomendaciones relativas a la solvencia económica y financiera de la empresa

Se recomienda que el órgano de contratación considere **alguno** de los criterios que se señalan para considerar la solvencia económica y financiera de la empresa:

- Que cuente con el certificado de clasificación administrativa como contratista de servicios referente al tipo de servicio objeto de la licitación, expedido por la Junta o Comisión Consultiva de Contratación Administrativa que corresponda, acompañado de una declaración sobre su vigencia y de las circunstancias que sirvieron de base para la obtención de la misma.
- Que tenga contratado un seguro de indemnización por riesgos profesionales por cuantía de al menos el importe del contrato

h) Ejemplos de criterios de adjudicación

Los criterios de valoración son las características o aspectos que se van a analizar a la hora de puntuar las ofertas. Deben estar definidos en los pliegos de la licitación, asignando a cada uno una puntuación.

En relación con criterios ambientales

B.1. Información ambiental en publicaciones

La difusión y divulgación de las mejoras ambientales realizadas en las publicaciones resulta fundamental ya que cumple un doble cometido:

- Pone en valor los esfuerzos realizados por las empresas que han colaborado en la elaboración del libro, lo que impulsa cambios en el sector editorial y de impresión.
- Fomenta entre los lectores un consumo más responsable, que contribuya al cambio de las economías de escala de publicaciones y procesos editoriales y de impresión menos perjudiciales con el entorno.

Esta información ha de presentarse de manera clara y sencilla, preferiblemente junto a otra información de carácter editorial, por ejemplo, en la página de créditos, aunque también es susceptible de localizarse en otros lugares visibles de la publicación o incluso en la contraportada.

En este sentido, se podría valorar el número de publicaciones realizadas por la empresa, en los últimos cinco años, donde se haya incluido información ambiental sobre el tipo de papel utilizado y las tintas de impresión y donde se recojan datos cuantitativos del impacto ambiental de la publicación a lo largo de su ciclo de vida en categorías de impacto como huella de carbono.

B.2. Participación en proyectos

La participación en proyectos, programas, iniciativas o planes relacionados con la mejora ambiental de publicaciones impresas ayudan a la promoción de la ecoedición y a la mejora continua de las propuestas, así como demuestran el compromiso de la empresa con la mejora continua.

B.3. Eficiencia energética en equipos

Los equipos ofimáticos (ordenadores, impresoras digitales,...) empleados en las fases de preimpresión, impresión y postimpresión de una publicación son responsables de gran parte del consumo eléctrico de la producción de una publicación y, en consecuencia, de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas. No obstante, estos equipos también tienen un alto potencial de ahorro energético, que puede llegar a alcanzar el 50%.

En el marco de la compra pública sostenible, el Consejo Europeo ha adoptado una normativa que obliga a las instituciones de la Unión Europea y las autoridades del gobierno central de los Estados miembros a utilizar criterios de eficiencia energética en la adquisición de equipos ofimáticos, iguales o superiores a los definidos en el Programa Energy Star. Esta etiqueta permite identificar aquellos equipos que consumen menos energía y contribuyen a garantizar la seguridad energética y la protección del medio ambiente.

Hay que señalar que una mayor eficiencia energética, además de un ahorro de energía en la fase de uso, también implica un menor calentamiento (reduciendo las necesidades de

climatización del entorno de trabajo) y alarga la vida media del equipo, lo que reduce los impactos del ciclo de vida.

En este sentido, se podría valorar el número de equipos ofimáticos que se vayan a emplear en la ejecución del contrato, en la fase de preimpresión, impresión y postimpresión, y que cumplan con el estándar de eficiencia energética Energy Star o equivalente.

B.4. Disminución de la huella de carbono de la publicación en la fase de distribución

La fase de distribución conlleva distintas actividades desde que el libro se termina en la imprenta hasta que la publicación llega a manos del consumidor-lector final: embalaje, almacenamiento, actividades logísticas relacionadas con el transporte,...

En ese viaje desde la imprenta al consumidor, la publicación se ve envuelta en varias operaciones: el transporte del ejemplar terminado desde la imprenta al centro de distribución, el transporte desde aquél a los puntos de venta o consulta (librerías, bibliotecas, grandes superficies, etc), el propio desplazamiento que realiza el lector desde su residencia hasta el punto de venta,... Todos estos desplazamientos requieren en general de unos medios físicos (vehículos) y un consumo de energía que van sumando impactos al ciclo de vida de una publicación.

La distribución de libros en Andalucía se realiza fundamentalmente por carretera, utilizando los denominados vehículos comerciales e industriales: furgonetas, camionetas, camiones,.. Uno de los principales impactos ambientales asociados a este modo transporte es sin duda la emisión de gases de efecto invernadero. Estas emisiones se producen en función de la distancia recorrida y varían en función de factores como las características del vehículo, el tipo de combustible o la velocidad.

Al ser uno de los objetivos de la política energética de la Unión Europea la reducción en un 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2020 respecto a los niveles de 1990, se considera que cualquier reducción es útil y necesaria. Varias son las estrategias que se pueden utilizar para lograr esta disminución en relación con el transporte, entre ellas la reducción del kilometraje de los vehículos y la mejora de los requisitos ambientales de dichos vehículos.

La Unión Europea cuenta con un cuerpo de medidas reglamentarias (Euro 1, Euro 2,...) que regulan de manera cada vez más restrictiva las emisiones de gases de combustión de los vehículos, aplicando normas diferentes según el tipo de vehículo.

En vista de lo anterior, se recomienda valorar dos aspectos que inciden en la mejora ambiental de la fase de distribución: el trayecto recorrido desde el centro de impresión hasta el centro de distribución de la publicación y los requisitos técnicos de los vehículos utilizados en el transporte en relación con la normativa europea sobre emisiones (Euro 5 y equivalente).

En relación con criterios sociales

C.1. Integración de personas con riesgo de exclusión social

Los colectivos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo suelen presentar dificultades de acceso al mercado laboral. La actual crisis económica ha provocado una importante contracción del mercado laboral, dificultando aún más si cabe este acceso y poniéndolos en situación de extrema vulnerabilidad si pierden su empleo. De ahí la importancia del mantenimiento de los contratos de las personas que, perteneciendo a estos colectivos, se encuentran empleadas en la empresa.

En este sentido, se podría valorar el porcentaje de los trabajadores en situación de riesgo de exclusión social, vinculados directamente a la ejecución del contrato.

Considerándose en riesgo de exclusión los siguientes colectivos:

- Mujeres y jóvenes (personas de edad comprendida entre los 16 y los 30 años) con formación intermedia o baja.
- Personas con discapacidad (aquellas que tengan establecida una minusvalía igual o superior al 33%).
- Inmigrantes.
- Personas pertenecientes a la comunidad gitana
- Personas ex-reclusas.
- Personas ex-toxicómanas.

C.2. Formación a empleados

La formación es una de las claves para favorecer la empleabilidad de los trabajadores. A pesar de un significativo incremento de la participación de empresas y trabajadores en las acciones formativas en los últimos años, se considera necesario seguir mejorando la formación de los trabajadores para que éstos puedan adaptarse mejor a las modificaciones operadas en el sector editorial y de impresión, como las derivadas de la implantación de la ecoedición como una buena práctica. Además se entiende que trabajadores mejor formados y más productivos son claves para garantizar el bienestar social futuro.

En este sentido, se propone valorar el número medio de horas de formación recibida, durante el último año, por el personal de la empresa vinculado directamente a la ejecución del contrato y relacionada con las tareas propias de su puesto de trabajo.

C.3. Estrategias de acción social

La promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria aparece recogida en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía. Se sabe que la implicación en iniciativas de carácter social y el apoyo a proyectos sociales es uno de los caminos para generar un modelo socioeconómico alternativo, con una componente social más amplia. En este sentido, se podría valorar la adscripción o colaboración con asociaciones de interés social.

C.4. Calidad en las relaciones con la competencia

Ante un escenario de globalización y de transformaciones profundas en el sector editorial y de impresión, el asociacionismo empresarial es un mecanismo muy fuerte de inclusión, participación y cohesión. El mantenimiento de unos lazos estables entre empresas fomenta la colaboración para la resolución de problemas comunes, una mejor defensa estratégica de los intereses y el fomento de buenas prácticas, como la ecoedición. Además permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad.

En este sentido, se podría valorar la pertenencia a asociaciones empresariales, relacionadas con el objeto del contrato.

i) Ejemplo de ponderación de criterios de adjudicación

Tomando una puntuación total de 100, se propone valorar con un máximo de 60 puntos al precio, con un máximo de 25 puntos a los criterios ambientales y un máximo de 15 puntos máximos a los criterios sociales. De manera pormenorizada:

A. OFERTA ECONÓMICA. Valoración hasta 60 puntos.

B. CRITERIOS AMBIENTALES. Valoración hasta 25 puntos.

B.1. Información ambiental en publicaciones (hasta un máximo de 12 puntos)
2 puntos por publicación,

B.2. Participación en proyectos (hasta un máximo de 3 puntos)
1 punto por cada participación

B.3. Eficiencia energética en equipos (hasta un máximo de 5 puntos)
1 punto por equipo

B.4. Disminución de la huella de carbono de la publicación en la fase de distribución (hasta un máximo de 5 puntos). Se han considerado dos aspectos fundamentales en relación directa con la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero: la distancia recorrida y el tipo de vehículo utilizado.

la distribución: de una lado el trayecto recorrido, ya que la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero y de otro el vehículo utilizado en el transporte

Trayecto recorrido desde el centro de impresión al centro de distribución de la organización responsable de la licitación:

- <150 km = 3 puntos
- De 150 a 299 km = 2 puntos
- De 300 a 449 km = 1 punto

- >450 km = 0 puntos

Vehículo utilizado en el transporte:

- Cumple la norma Euro 5 o equivalente = 2 puntos
- Cumple la norma Euro 4 o equivalente = 1 punto

C. CRITERIOS SOCIALES. Valoración hasta 15 puntos.

C.1. Integración de personas con riesgo de exclusión social (hasta un máximo de 5 puntos)

- > 50% = 5 puntos
- Del 40 al 49 por ciento = 4 puntos
- Del 30 al 39 por ciento = 3 puntos
- Del 20 al 29 por ciento = 2 puntos
- Del 10 al 19 por ciento = 1 punto

C.2. Formación a empleados (hasta un máximo de 4 puntos)

- > 60 horas = 4 puntos
- De 40 a 59 horas = 3 puntos
- De 20 a 39 horas = 2 puntos
- De 10 a 19 horas = 1 punto

C.3. Estrategias de acción social (hasta un máximo de 3 puntos)

1 punto por cada asociación.

C.4. Calidad en las relaciones con la competencia (hasta un máximo de 3 puntos)

3 puntos por cada asociación.

j) Ejemplos de documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas

Es importante establecer de manera clara cómo el licitador debe demostrar el cumplimiento de los requisitos valorables y ese cumplimiento debe ser medible. Para facilitar la participación, en algunos casos será aconsejable permitir que dicho cumplimiento se acredite mediante una **declaración responsable** del licitador, pero siempre habrá que advertir que la empresa adjudicataria se debe comprometer a facilitar los datos que la Administración considere necesarios para acreditar la veracidad de esa declaración.

En relación con cada uno de los ejemplos de criterios valorables presentados, se proponen los siguientes documentos:

B.1. Páginas de créditos de publicaciones realizadas por la empresa, en los últimos cinco años, donde se haya incluido información ambiental sobre el tipo de papel utilizado, tintas de impresión, y donde se recojan datos cuantitativos del impacto ambiental de la publicación a

lo largo de su ciclo de vida, en categorías de impacto como huella de carbono y agotamiento de recursos fósiles.

B.2. Certificado de participación en proyectos, programas, iniciativas o planes relacionados con la mejora ambiental de publicaciones impresas, expedido por el organismo responsable de los mismos.

B.3. Declaración sobre la relación de equipos ofimáticos que se vayan a emplear en la ejecución del contrato, en la fase de preimpresión, impresión y postimpresión, y que cumplan con el estándar de eficiencia energética Energy Star o equivalente.

B.4. Declaración sobre el/los vehículo/s a utilizar en el transporte de las publicaciones vinculadas al contrato desde el centro de impresión al **centro de distribución** del organismo responsable de la licitación y los requisitos técnicos de estos vehículos en relación con la normativa europea sobre emisiones (Euro 5 y equivalente).

C.1. Declaración sobre los trabajadores en situación de riesgo de exclusión social vinculados directamente a la ejecución del contrato.

C.2. Declaración sobre el número medio de horas de formación recibida, durante el último año, por el personal de la empresa vinculado directamente a la ejecución del contrato y relacionada con las tareas propias de su puesto de trabajo.

C.3. Último recibo o certificado de la asociación/es de interés social con las que la empresa colabora o está adscrita.

C.4. Último recibo o certificado de la asociación/es empresariales relacionadas con el objeto del contrato a las que pertenece la empresa

k) Ejemplos de condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución pueden utilizarse como instrumento para el impulso de diversas políticas sociales, económicas y ambientales, como por ejemplo aumentar la participación de mujeres en el mercado laboral, la reducción de la exclusión social de personas discapacitadas, la incentivación de la contratación indefinida, garantizar el cumplimiento de los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, etc.

En lo que a las políticas de fomento del empleo, es interesante resaltar los esfuerzos que se están llevando a cabo para estabilizar el mercado de trabajo y fomentar la contratación indefinida⁶ en la actual situación de crisis. El objetivo es beneficiar a aquellas las empresas que apuestan por incrementar sus plantillas de forma estable, ya que trabajadores mejor

⁶ Véase el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, recientemente aprobado.

formados y más productivos en empleos estables son la clave para garantizar el bienestar social y el crecimiento económico futuros.

En relación con la cadena de producción, hay que señalar que algunos suministros y materias primas (papel, tintas,...) pueden provenir de países no comunitarios; en el caso del papel, por ejemplo, la mayor producción de fibra en el ámbito mundial se encuentra en la región de Asia-Pacífico (36%), que ha aumentado su producción un 16 % desde 2008 a 2012⁷.

Aunque se observa un compromiso creciente en algunas economías en transición para la adopción de leyes o políticas en relación con los derechos laborales básicos, lo cierto es que existen aún regiones donde no se respetan las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como el convenio sobre la edad mínima, el trabajo infantil o el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Es importante, por tanto, gestionar los riesgos éticos, sociales y ambientales en la cadena de suministro y promover la integridad de los proveedores y subcontratistas.

En este sentido se podría considerar que la ejecución del contrato cumpla las siguientes condiciones de carácter social, en relación con los trabajadores y los proveedores:

- El porcentaje de trabajadores fijos en relación con los trabajadores temporales, vinculados directamente a la ejecución del contrato, será como mínimo del 80%.
- La empresa contará con acuerdos y/o protocolos firmados con proveedores de tinta y papel, vinculados directamente con el objeto del contrato, que incluyan cláusulas referidas a los derechos humanos, especialmente a los convenios fundamentales de la OIT.

⁷ Fuente: “Estadísticas de productos forestales: 2012 datos y cifras globales de productos forestales”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2012

BIBLIOGRAFÍA

“Guía práctica de la contratación pública para las pyme”. Ignacio Redondo, Beatriz Juliá, Juan Luis Quincoces, Carlos Canitrot. Dirección General de Política de la pequeña y mediana empresa. Marzo 2010

“Código de buenas prácticas ambientales en materia de contratación local” Área de Gobierno de Medio Ambiente y Servicios a la ciudad, Dirección General de Sostenibilidad y Agenda 21, Departamento de Agenda 21, Ayuntamiento de Madrid.

“Adquisiciones ecológicas. Manual sobre contrataciones públicas ecológicas. 2ª Edición”. Unión Europea. 2011

“Guía práctica. Criterios sociales y medioambientales en la contratación pública”. María Teresa Brunete de la Llave, Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. 2010

Orden PRE/116/2008 Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General de Estado y sus organismos públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

“Implementando compras públicas sostenibles. Introducción al enfoque del PNUMA”. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. División de Consumo y Producción Sostenible (CPS). 2012