



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA ADAPTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A
LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA ADMINISTRACIÓN
LOCAL. PROPUESTA PARA EL AYUNTAMIENTO DE
MADRID**

Autor: Bartolomé Vera Cabrer

5º E-5

Derecho Administrativo

Tutora: María Burzaco Samper

Madrid

Abril 2022

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN	5
II. LA CPSAR Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA	8
1. RELEVANCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA	8
2. LA CPSAR Y LAS DIRECTIVAS DE CUARTA GENERACIÓN	9
2.1. La CPSAR como estrategia de contratación en el siglo XXI	10
2.2. Las Directivas de cuarta generación y la CPSAR	12
3. LA INTRODUCCIÓN DE LA CPSAR EN ESPAÑA	17
3.1. Discusiones sobre su implementación	17
3.2. Implementación en el Ayuntamiento de Madrid	19
III. LA CPC COMO ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN	21
1. MARCO NORMATIVO DE LA CPC EN ESPAÑA	21
1.1. Antecedentes normativos sobre responsabilidad ambiental en España	21
1.2. Iniciativas ambientalmente responsables recientes	23
2. LA ECONOMÍA CIRCULAR AL SERVICIO DE LA CPE	24
2.1. Sobre la economía circular	24
2.2. La CPC como oportunidad para ejecutar la CPE	26
2.3. La CPE y la CPC. Oportunidad para conseguir una nueva gobernanza	28
IV. LA CPC EN LOS ENTES LOCALES. MARCO GENERAL Y POSIBLE INTRODUCCIÓN	31
1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS ENTES LOCALES	31
1.1. La capacidad de contratar en los EELL	31
1.2. El procedimiento de contratación. Breves nociones sobre el caso del Ayuntamiento de Madrid	33
1.3. Requisitos a la hora de llevar a cabo una contratación municipal	37
2. FORMAS DE IMPLEMENTAR LA CPC	38
2.1. La CPC en otros Estados miembros. Algunos ejemplos	39
2.2. La economía circular en la preparación de los contratos	40

2.3. La economía circular en la adjudicación y ejecución de los contratos	41
V. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CPC EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID	43
1. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA	44
1.1. Sobre el tipo de contrato	44
1.2. Sobre el órgano y la mesa de contratación	45
2. PROPUESTA DE CIRCULARIDAD EN LOS PLIEGOS DEL CONTRATO: UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA.....	46
2.1. La propuesta de Pliego de Prescripciones Técnicas	47
2.2. La propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares	50
2.3. Algunas reflexiones sobre la propuesta de pliegos	53
VI. CONCLUSIONES	54
VII. BIBLIOGRAFÍA	57
VIII. JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES	60
IX. NORMATIVA	61
X. ANEXOS	63

LISTADO DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
ACV	Análisis del Ciclo de Vida
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CPAR	Contratación Pública Ambientalmente Responsable
CPC	Contratación Pública Circular
CPE	Contratación Pública Estratégica
CPSAR	Contratación Pública Social y Ambientalmente Responsable
CPV	Vocabulario Común de Contratos Públicos
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EELL	Entes Locales
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCCTE	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIREscon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PANAPs	Poderes Adjudicadores que no son Administraciones Públicas
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAG	Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales
PCAP	Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares
PIB	Producto Interior Bruto
PLACSP	Plataforma de Contratos del Sector Público
PPT	Pliegos de Prescripciones Técnicas
RDL	Real Decreto Legislativo
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

La contratación pública es una de las actividades económicas más importantes en España. No solo respecto de su porcentaje en el PIB, sino también por ser una herramienta de colaboración público-privada que permite una implicación del sector privado en la prestación de servicios públicos. Mediante esta colaboración, la Administración puede beneficiarse de la descentralización en la prestación de servicios públicos mientras influye en el comportamiento de los agentes económicos.

Por otra parte, el término “desarrollo sostenible” consiste en mantener el crecimiento económico incorporando una serie de consideraciones sociales y medioambientales que buscan limitar los efectos del comportamiento del mercado, así como revertir la situación actual y solucionar los principales problemas. En este sentido, la contratación pública puede jugar un papel muy estratégico, el cual se va a analizar a lo largo del trabajo; así como la viabilidad de conjugar una propuesta sostenible de contratación pública, especialmente en materia medioambiental.

En los años sesenta, a nivel europeo, las comunidades europeas buscaron cómo compatibilizar la actividad económica con la calidad medioambiental. Varios informes a lo largo del siglo XX pusieron de manifiesto los problemas que generaba el crecimiento económico en el plano ambiental y se llevaron a cabo los primeros intentos para poder conjugar lo mejor posible crecimiento económico, nuevas tecnologías y medio ambiente¹. Varios economistas manifestaron que el límite de la producción de bienes comenzaba a cambiar: ya no existía un límite de capacidad humana para producir, sino de recursos naturales². En este sentido, las políticas de la UE fueron creciendo a medida que aumentaba la concienciación medioambiental por parte de la sociedad. Se ha avanzado para lograr un nuevo sistema de relación entre el ser humano y la naturaleza y cambiar la producción hacia procesos más sostenibles, sin perjudicar el crecimiento económico (Santa María Beneyto, 2000, 11-16).

¹ Vid. Informe Meadows (1972), Informe Butland (1987), Conferencia de las Naciones Unidas en Medio Ambiente y Desarrollo (1992) e Informe Dobrius (1995).

² Cfr. Daly (1997).

No obstante, la cuestión medioambiental no ha sido abordada únicamente en el plano internacional. La Constitución Española de 1978, en su artículo 45, recoge el factor ambiental como un principio rector de la política social y económica. Además, en la Carta Magna también se establece la competencia del Estado en materia de protección del medio ambiente (artículo 149.1. 23°).

Actualmente, la sociedad afronta grandes retos. Principalmente en materia verde, se debe perseguir una economía más sostenible. Para ello, debe introducirse una producción más ecológica, beneficiándose de la economía circular. De esta forma, se deja atrás una concepción lineal de la economía basada en la producción. Tanto España como la UE han puesto en marcha una serie de medidas para implementar la circularidad en la economía, buscando utilizar la contratación pública como herramienta de fomento de los requisitos circulares en el mercado; pues la colaboración público-privada es sustancialmente efectiva para ejecutar las políticas públicas.

No obstante, merece especial atención el papel de la contratación pública en los EELL. Por eso, en este trabajo se pretenden dos cosas: a) establecer un marco teórico en el que demostrar cómo la contratación pública puede adaptarse a la economía circular en los EELL; y b) elaborar una propuesta de implementación de la contratación pública circular para el Ayuntamiento Madrid. Todo ello sirve para evidenciar que la forma más eficaz de avanzar socialmente es mediante la colaboración público-privada, que debe ser revisada de cara a conseguir una nueva gobernanza pública más eficiente. Respecto de esta propuesta, pretende hacerse con base al Ayuntamiento de Madrid por ser una de las ciudades con más producción y, por extensión, con más problemas medioambientales; así como por ser una Administración local con unos recursos suficientemente amplios para implementar sin problema la CPC (sin ir más lejos, el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para el año 2022 asciende a 5.481 millones de euros)³.

La elaboración de este trabajo nace de un extenso proceso de búsqueda de información. Al ser un tema tan amplio y relevante, la documentación es fundamental para poder desarrollar una teorización con su consiguiente propuesta. Concretamente, la información ha versado sobre la contratación pública, prestando especial atención a la

³ Vid. Acuerdo de 29 de diciembre de 2021 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

normativa europea; la economía circular, tanto el marco teórico como los intentos de implementación en España y en Europa; los EELL, cruciales en este trabajo; y los datos en relación con la contratación pública, en general.

Respecto de la organización del trabajo, éste se estructura en torno a seis bloques temáticos:

- Un primer bloque introductorio, en el que se justifican la relevancia de la contratación pública, la necesidad de su implementación con una perspectiva sostenible y el papel de la contratación pública en los EELL.
- Un segundo bloque en el que se plantea la relevancia de la contratación pública en España y la CPSAR, desde el marco normativo hasta los intentos y las dificultades de inclusión de este tipo de contratación pública.
- Un tercer bloque, en el que se explica la vinculación entre la economía circular y la contratación pública, así como la oportunidad estratégica de la CPC.
- Un cuarto bloque en el que se analiza el procedimiento de contratación en los EELL, haciendo hincapié en el Ayuntamiento de Madrid. Además, se exponen posibles ejecuciones de la CPC e intentos a nivel europeo.
- Un quinto bloque en el que se materializa la posibilidad de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid, a raíz de un esquema para incluir la circularidad en la contratación.
- Un sexto y último bloque de reflexiones finales, en las que se materializa como la LCSP no solo es un ejemplo de transposición inadecuada de las Directivas, sino también que supone una dificultad para implementar libremente la CPC.

En definitiva, este trabajo busca demostrar la posible implementación de la economía circular en los EELL, así como el papel fundamental de la colaboración público-privada; y explicar cómo la LCSP supone una transposición inadecuada de las Directivas y el principal obstáculo para implementar esta propuesta.

II. LA CPSAR Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

1. RELEVANCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

La cuestión teórica de este trabajo gira en torno a la contratación pública, que es la actividad contractual que se lleva a cabo desde el sector público⁴. La naturaleza de este tipo de contratos goza de una sustantividad propia, cuyo objeto son una serie de prestaciones públicas, desde el suministro de materiales a la ejecución de servicios públicos, diferenciándose así los contratos administrativos de los contratos civiles. Ciertamente, esta distinción está presente en nuestra legislación y en todas aquellas de influencia francesa. No sucede lo mismo, en cambio, en otros ordenamientos jurídicos, como el alemán o el anglosajón, donde todos los contratos tienen consideración de privados (Burzaco Samper, 2020, 110).

La actividad contractual de la Administración ha sido, en los últimos veinte años, una actividad económica significativa en España. Evidencia de ello, son los datos al respecto, recogidos en los siguientes anexos:

- El Anexo I, donde se reflejan el número total de contratos y su importe desde el año 2013 hasta el año 2019. Además, se desglosa el total entre la AGE, las CCAA y los EELL.
- El Anexo II, donde se desgranán los tipos de contratos en volumen e importe llevados a cabo por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2020.

Concretamente, durante el año 2019, se efectuaron en España un total de 129.594 licitaciones por el valor de 72.527,27 millones de euros (en PBL, sin incluir impuestos). Respecto de estos datos, el Sector Público Local fue el que convocó menor volumen económico (únicamente, el 24,66% del importe total). Sin embargo, fue el que realizó más licitaciones (el 51,23% sobre el total de las licitaciones). Estos datos, en comparación con los de 2018, suponen un incremento de las licitaciones públicas. No obstante, a pesar del aumento, las licitaciones del Sector Público Local sufrieron un retroceso en 2019.

⁴ Vid. Artículo 3 de la LCSP.

Además, en el caso de la Comunidad Madrid, se observa la importancia de la contratación administrativa a nivel local respecto del total de las licitaciones efectuadas por el Sector Público Local en 2019: el volumen económico de las licitaciones es del 9,37% respecto del volumen económico total y el número de expedientes de licitación es del 7,83% sobre el total (OIREscon, 2020, 22-23).

La contratación pública no solo es importante por la cantidad de licitaciones y su importe económico, sino también respecto de la riqueza del país. En el año 2019, se estima que la contratación pública representó casi un 20% del PIB español (JCCPE, 2021). Todos estos datos evidencian la relevancia de la contratación pública en España, haciendo hincapié en su peso respecto de la economía nacional y en el papel de la contratación administrativa del Sector Público Local.

La recopilación y comprensión de estos datos es necesaria en este trabajo. Para demostrar la plausibilidad de una propuesta de procedimiento de contratación conforme a los criterios de economía circular en el Ayuntamiento de Madrid, debe entenderse el valor actual de la contratación administrativa en el Sector Público Local. Únicamente se puede desarrollar una propuesta plausible si se atiende al *statu quo*.

2. LA CPSAR Y LAS DIRECTIVAS DE CUARTA GENERACIÓN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP)⁵ surge por el deber de transponer las Directivas de cuarta generación al ordenamiento jurídico español. En este sentido, según el principio de primacía del Derecho de la UE⁶, los Estados deben garantizar la aplicación efectiva de las normas de la UE. No solo están obligados a transponer las Directivas y aplicar los Reglamentos, sino que, en caso de que las Directivas no hayan sido transpuestas, los órganos jurisdiccionales de dicho Estado deben garantizar su aplicación frente a los nacionales. Por tanto, cada vez que entre en vigor una norma del Derecho de la UE, ésta debe adaptarse el cuerpo legal español. De hecho, para incorporar las Directivas europeas en materia de

⁵ Vid. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁶ Cfr. Sentencia TJUE, de 15 de julio de 1964, Asunto C-6/64, Costas c. Enel.

contratación que estaban en vigor, España, cuando entró en la CEE, tuvo que llevar a cabo una serie de reformas normativas sustanciales.

Esta nueva ley busca reforzar la implementación de políticas públicas a través de la contratación. En este sentido, se han incorporado varios términos tras su reciente aprobación en 2017, como la CPE, la CPSAR, la contratación ecológica o la compra pública ética. Sin embargo, por mucho que exista un reconocimiento normativo, no se garantiza que sea efectivo llevar a la práctica estos conceptos. La actual LCSP establece un complejo marco jurídico que conlleva la aparición de problemas inéditos, que suponen una difícil implementación de la CPSAR (Gimeno Feliú, 2021, 29).

2.1. La CPSAR como estrategia de contratación en el siglo XXI

La contratación pública genera efectos no solo en los usuarios de los servicios públicos y en las personas involucradas en su producción y entrega, sino también en el mercado y en la sociedad. De hecho, los compradores públicos gastan aproximadamente un 14% del PIB de la UE (Comisión Europea, 2021, 4). Cabe pensar que éstos pueden promover unas condiciones sociales óptimas que atiendan a las demandas sociales, como la igualdad entre hombres y mujeres, la contaminación y la atención a la discapacidad, entre otros.

Durante las últimas décadas se ha ido forjando una triple consideración de la contratación pública, que intenta superar el criterio tradicional de contratación al menor coste: social, ambiental e I+D+i. Las diferentes normas europeas y nacionales que se han promulgado se examinarán a lo largo de este trabajo. Sin embargo, debe remarcarse su intencionalidad, pues buscan la transversalidad de la contratación pública mediante la aplicación de criterios que den una respuesta efectiva desde el mercado a los problemas sociales (Aguado i Cudolà, 2021). Para ello, se debe buscar una estrategia en la contratación pública que persiga fines sociales, ambientales y de innovación. Gracias a la incorporación de las estas consideraciones, se incorpora la transversalidad en la contratación pública para usarla, de esta forma, como herramienta de aplicación efectiva de las políticas públicas (Gimeno Feliú, 2021, 30).

La CPSAR es una muestra de la CPE y nace a raíz de las Directivas de cuarta generación. La UE se dio cuenta del peso económico que supone la contratación pública y cómo ésta debía servir para algo más que el mero aprovisionamiento. A través de estas Directivas, la UE pretende que la contratación y los fondos públicos sirvan para la consecución de otras políticas, especialmente las sociales, las ambientales y las de I+D+i (Burzaco Samper, 2016, 287). Al ponerse en relación la consecución de políticas públicas con la contratación administrativa, surge una nueva forma de entender la contratación: la CPE. A su vez, la CPE se materializa en las Directivas a través de la incorporación de una serie de criterios que permiten llevar a cabo una compra pública social y ambientalmente responsable.

La CPSAR busca resultados sociales positivos mediante la contratación pública. Si los compradores públicos usaran su poder adquisitivo para introducir condiciones responsables, lograrían incentivar el desarrollo sostenible del mercado. Por eso, la CPSAR ha sido objeto de regulación y planificación en los últimos años desde la UE. La contratación responsable pretende generar beneficios sociales, pues la prestación de servicios públicos debe encuadrarse dentro de un marco de políticas públicas que deben respetarse, como la no discriminación o la contaminación a bajos niveles (Comisión Europea, 2021, 4). En este sentido, la perspectiva ambiental de la CPSAR ayuda a conseguir una mayor efectividad de las políticas públicas⁷.

En conclusión, la CPSAR es una forma de conseguir beneficios sociales mediante la contratación pública. Para lograr estos beneficios a raíz de la CPSAR, es necesario adoptar una perspectiva estratégica de la contratación que inspire un nuevo modelo de gobernanza, basado en un modelo de contratación profesionalizado, en el que el personal al servicio de las AAPP conozca la forma para implementar correctamente la CPSAR; es decir, que esté formado y conozca las dinámicas socioambientales de la contratación. Solo mediante una CPE puede conseguirse la efectividad de las principales políticas públicas que persiguen las AAPP, basadas fundamentalmente en los ODS (Gimeno Feliú, 2021, 22)⁸. A través de una CPE, el compromiso de las AAPP con los ODS puede materializarse

⁷ Cfr. *Making socially responsible procurement work – 71 cases* y *Buying for social impact – Good practice from around the EU*.

⁸ Vid. III. La CPC como estrategia de contratación.

de una forma más efectiva, gracias al carácter transversal de la contratación que se estudiará más adelante.

2.2. Las Directivas de cuarta generación y la CPSAR

Las Directivas de cuarta generación⁹¹⁰ entraron en vigor en 2014, posibilitando su transposición hasta 2016. Sin embargo, la gran mayoría de los Estados miembros fueron amonestados por incumplir el periodo máximo de transposición. Para explicar las contribuciones de las Directivas de cuarta generación a la CPSAR, se va a hacer referencia mayoritariamente a la Directiva 2014/24/UE (a la que, en este apartado, nos referiremos como “Directiva”).

La Directiva contempla la implementación de criterios sociales, ambientales y de I+D+i en el sentido explicado *supra*: se persigue una estrategia en la contratación y, para ello, es necesario poner la contratación administrativa al servicio de la consecución de una serie de políticas públicas de gran magnitud, como la cuestión medioambiental, objeto de este trabajo. En este sentido, en varios considerandos de la Directiva se contemplan dos aspectos fundamentales para ejecutar la CPAR: el criterio calidad-precio y el coste de ciclo de vida. El considerando 67 de la Directiva establece que deben tenerse en cuenta el criterio precio-coste a la hora de seleccionar una oferta en los procedimientos de contratación pública, así como el de calidad-precio. En este sentido, añade que serán criterios de selección, adjudicación o condiciones de ejecución especiales “*los aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato*”. Por otra parte, se contempla el coste de ciclo vida, es decir, la totalidad de los costes generados por los productos o servicios contratados y las externalidades que puedan causar a nivel ambiental.

Sin embargo, que se incluyan todas estas novedades no implica *per se* que la CPSAR se vaya a implementar de forma efectiva en los distintos Estados miembros. Las

⁹ La [Directiva 2014/23/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la [Directiva 2014/24/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública; y la [Directiva 2014/25/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

¹⁰ *Vid.* DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014.

Directivas de cuarta generación persiguen introducir una perspectiva estratégica en la contratación pública; es decir, persiguen la ejecución de una CPE. En este sentido, lograr una CPE comporta finalidades sociales, ambientales y de innovación; es decir, una contratación pública estratégica implica una compra social y ambientalmente responsable. Tal y como se expondrá más adelante, la LCSP contempla la posibilidad de que se introduzcan este tipo de consideraciones en los pliegos de los contratos, y que se incorporen tanto como criterios subjetivos de contratación como criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución. No obstante, para que la CPSAR sea efectiva, debe poder darse una aplicación práctica de las diferentes leyes y Directivas en materia de contratación. Más adelante en este trabajo se evidenciará la dificultad de dicha aplicación práctica.

En conclusión, las Directivas de cuarta generación suponen un punto de inflexión. Por primera vez, la regulación europea recoge una alternativa real a la contratación basada en el precio-coste. Aunque falta ir un paso más allá para lograr su implementación efectiva, las Directivas de cuarta generación son un punto de partida suficiente y necesario en materia de concienciación de los Estados miembros.

2.2.1. *La LCSP y la transposición de las Directivas de cuarta generación. La introducción de la CPSAR*

Las Directivas de cuarta generación suponen un primer paso para la implementación del *Green nudge*. El concepto *nudge* proviene de un término anglosajón, que significa “pequeño empujón”. En palabras de Gimeno Feliú, el *Green nudge* debe materializarse a través del carácter estratégico de la contratación pública, pues ésta debe usarse para “pegar un pequeño empujón” a la CPSAR (Terrón Santos, 2019, 26). Se trata de usar la contratación pública desde una perspectiva ambiental, no para imponer, pero sí para fomentar un cambio de comportamiento en el mercado. Se debe usar la contratación pública como una actividad de fomento¹¹, en la que la Administración coadyuva indirectamente en el mercado para que los sujetos pasivos cambien su comportamiento, desde una perspectiva eficaz y eficiente. El *Green nudge* es un concepto ligado a la

¹¹ La actividad de fomento consiste en la adopción de medidas de apoyo a aquellas actividades realizadas por los particulares que se consideran de interés general (Magide Herrero, 2020, 11).

transversalidad que debe tener la regulación sobre contratación pública y al empleo estratégico de la misma (Terrón Santos, 2019, 29).

Cuando se hace referencia a una Directiva, debe entenderse que su aplicación y su efecto pasan necesariamente por su transposición en las legislaciones nacionales. En este sentido, la Directiva supone un marco mínimo de actuación sobre el que debe legislarse, abriendo la posibilidad a establecer regulaciones más desarrolladas (Mangas Martín, 2020). En este sentido, es cierto que la LCSP recoge lo dispuesto en las Directivas de cuarta generación, pero cuestión distinta es la forma en la que se ha transpuesto. El RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público fue la base sobre la que se incorporaron las novedades de las Directivas, surgiendo así un nuevo texto legislativo: la actual LCSP. Ahora bien, al haberse transpuesto de esta manera, se ha generado un nuevo texto complejo, difícil de manejar por los distintos órganos de contratación y, a veces, contradictorio. Esto se debe a que a una normativa ya existente se le ha incorporado el contenido de las Directivas, introduciéndose todas las novedades a una regulación que iba en el sentido contrario¹². Por tanto, no se ha optado por la forma más recomendable de transposición. Cabe plantearse si hubiera sido mejor crear una ley *ex novo* en la que se incorporase el contenido de las Directivas, en lugar de incorporar su contenido a una norma ya existente, tal y como se ha hecho. De esta forma, es probable que se hubieran superado todas las dificultades que se encuentran hoy en día los órganos de contratación a la hora de implementar la CPSAR, pudiéndose conseguir una adecuada aplicación práctica de ésta.

En materia de CPSAR, la LCSP incluye la posible incorporación de cláusulas ambientales, sociales y de I+D+i a los contratos y el compromiso de las entidades del sector público de velar por éstas¹³. A su vez, incorpora la posibilidad de introducir criterios ambientales, sociales y de innovación en la ejecución de un contrato, así como en la adjudicación a través de incorporarlos como criterio de evaluación cualitativa, junto con la evaluación económica¹⁴. Ahora bien, que se abra la posibilidad de ejecución no

¹² El RDL de 2011 no perseguía una estrategia en la contratación a través de la incorporación de condiciones sociales, ambientales y de innovación, como sí hacen las Directivas de cuarta generación. Es más, en el RDL 2011 seguía primando un criterio precio-coste.

¹³ *Cfr.* Artículos 1.3 y 28.2 de la LCSP.

¹⁴ *Cfr.* Artículos 145 y 202 de la LCSP.

quiere decir que en la práctica real pueda implementarse la CPSAR. Tal y como se expondrá más adelante, existe una gran dificultad para acertar en la inclusión de criterios sociales, ambientales y de innovación en los pliegos. Esto se debe a que la LCSP es una ley que regula de forma tan exhaustiva la contratación que no permite la sencilla adaptación de los pliegos a lo que realmente pretende el órgano de contratación¹⁵. Si no se fomenta la CPSAR, dudosamente se va a cambiar el comportamiento de los sujetos pasivos en el mercado (Terrón Santos, 2019, 30).

2.2.2. Comparación entre las diferentes transposiciones en los Estados miembros. Dos bloques a la hora de transponer

Grosso modo, la transposición de las Directivas de cuarta generación ha llegado tarde y sin ambición de conseguir una implementación efectiva de una estrategia en la contratación, incorporando los considerandos de éstas sin buscar conseguir una normativa que garantizase la transversalidad en la contratación, pues con una transversalidad de contratación se puede lograr una estrategia en la consecución de políticas públicas. Si bien cada legislación de cada Estado miembro presenta distintas peculiaridades, en este apartado se muestra únicamente un análisis sobre la transposición de la CPSAR. Respecto de la regulación de la CPSAR en las distintas regulaciones nacionales, se van a exponer los cuatro casos más relevantes: el de Suecia, el de Finlandia, el de Italia y el de Portugal.

En primer lugar, la regulación de la contratación pública en Suecia se contenía en el Acta de contratación pública de 2007, en la que no había ninguna referencia, directa o indirecta, a la CPSAR. Sin embargo, tras su reforma en 2016, se introdujeron criterios sociales y medioambientales únicamente cuando la naturaleza de las licitaciones lo justificase¹⁶. Es decir, no se prevé su implementación en todos los contratos del sector público. Se entiende que las referencias a la CPSAR son escasas. De hecho, en el procedimiento de selección de las ofertas sigue primando un criterio puramente económico. En este sentido, la legislación finlandesa sigue el mismo patrón. Conviene traer a colación ambos casos, pues ante la narrativa de que los países nórdicos son siempre pioneros y deben ser un referente para los países del sur de Europa, existen realidades que

¹⁵ Conviene traer a colación que la contratación pública es la manifestación del Derecho contractual de la contratación y, en este sentido, los pliegos tienen carácter vinculante entre las partes.

¹⁶ *Cfr.* Capítulo 4, Sección 3 del Acta de Contratación Pública de Suecia (2016)

quiebran dicha narrativa. Sin ir más lejos, en España también se exige la vinculación de las condiciones sociales y ambientales al objeto del contrato.

Por otra parte, la regulación italiana¹⁷ sigue manteniendo el peso del criterio precio-coste en el procedimiento de selección. No obstante, en materia de CPSAR se introducen dos novedades fundamentales: el concepto de coste de ciclo de vida y el criterio de calidad-precio en los contratos de servicios sociales, mayormente. En la normativa española, también se introduce de forma bastante completa el concepto de coste de ciclo de vida, aportando distintas formas en las que puede introducirse en las distintas partes del contrato. Sin embargo, existen transposiciones con introducciones de la CPSAR menos completas, como es el caso del Código de Contratos Públicos portugués vigente. Este código supone un ejemplo de transposición casi exacta de las Directivas, sin introducir ninguna de las posibilidades que estas dejan abiertas. Por ser exacta, no quiere decir que sea la mejor, sino que ha sido una transposición vaga.

A pesar de que existan incorporaciones de la CPSAR poco elaboradas en las distintas legislaciones de los Estados miembros, en materia de contratación socialmente responsable hay algunos estados que han legislado más allá del marco normativo de las Directivas, pero en el mismo sentido. En materia de contratos reservados¹⁸, hay países de la UE con regulaciones que van más allá de lo establecido en las Directivas. Este es el caso de Hungría, que establece un porcentaje obligatorio de reserva; el de Lituania, donde se establece una determinación detallada de colectivos que pueden beneficiarse de la reserva; y el de Rumanía, en el que se hace una mención explícita a los tipos de empresas como las de inserción. En este sentido, la LCSP incorpora todos estos elementos, siendo una de las muestras más completas en regulación de los contratos reservados de todos los Estados miembros.

En conclusión, el problema de la transposición de las Directivas de cuarta generación es un problema generalizado, no exclusivo de España. Las transposiciones son simples, plasmando el contenido fijado en las Directivas y con escasa voluntad de innovación en materia de CPSAR. Esto va a dificultar la aplicación de la CPC en los

¹⁷ *Cfr.* Decreto legislativo n° 50 del 18 de abril de 2016 (Italia).

¹⁸ Los contratos reservados abren la posibilidad a que la Administración, en ciertos casos, contrate solo con empresas carácter social y/o empresas de reducida dimensión (Mendoza Jiménez, 2019, 2).

Estados miembros, en general. Sin embargo, debe recalcar que la regulación española no dista mucho del resto de regulaciones. Incluso en algunos aspectos muestra un mayor grado de compromiso con la estrategia en la contratación.

3. LA INTRODUCCIÓN DE LA CPSAR EN ESPAÑA

Tal y como se explica en el apartado anterior, la CPSAR empieza a introducirse normativamente tras la transposición de las Directivas de cuarta generación, hace menos de un lustro. Dada su reciente incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, no es de extrañar que existan ciertas problemáticas sobre su implementación, así como una falta de ejecución en las AAPP. A continuación, se expone cuantitativa y cualitativamente cómo está siendo su implementación.

3.1. Discusiones sobre su implementación

Para ejecutar una estrategia en la contratación, tal y como se pretende conseguir a través de las Directivas de cuarta generación, deben incorporarse los criterios sociales, ambientales y de I+D+i en tres fases clave del procedimiento de contratación: los criterios subjetivos de contratación, los criterios de adjudicación y los criterios especiales de ejecución. El problema radica en que, a pesar de que la LCSP abra la posibilidad de añadir estos criterios a la hora de contratar, la realidad en la práctica es muy distinta. En muchas ocasiones, la falta de implementación de la CPSAR es más por imposibilidad que por falta de voluntad de las AAPP. Por eso, varias Administraciones están llevando a cabo un método de ensayo/error, tratando de incorporar estos criterios hasta que el TACRC o la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncien y, en el caso de considerar que son inadecuados, volver a intentar su inclusión de una forma diferente (Burzaco Samper, 2018, 24). En este sentido, se van a exponer diferentes controversias en torno a la implementación de estos criterios en la contratación pública.

En primer lugar, respecto de los criterios subjetivos de contratación, incluir este tipo de criterios puede suponer vulnerar dos principios de la contratación pública: el de igualdad y el de no discriminación¹⁹. En contra de lo que se puede pensar, apostar por una

¹⁹ *Cfr.* Artículo 1.1 de la LCSP.

LCSP que blinde mejor la CPSAR no atenta contra la igualdad de trato consagrada en nuestra Carta Magna²⁰. La jurisprudencia del TJUE²¹ ha sido clara: el principio de igualdad de trato es compatible con la introducción de criterios ambientales y sociales en la contratación pública, especialmente si el objeto de las Directivas va en ese sentido. La exclusión de un contratista por criterios sociales, ambientales y de innovación se haría de acuerdo con lo dispuesto en las Directivas y, por tanto, parece que no vulnera el principio de igualdad. Sin embargo, en la práctica no tiene por qué ser así. En relación con la no discriminación no pueden exigirse criterios social y ambientalmente responsables para los requisitos de política general de las empresas²². Exigir aspectos de política general que no son obligatorios por ley para todas las empresas es una muestra de discriminación en los pliegos del contrato. Por ejemplo, las empresas de reducida dimensión no están obligadas a tener un Plan de Igualdad y su exigencia en los pliegos es discriminatoria frente a ese tipo de empresas²³.

En segundo lugar, cabe mencionar la polémica sobre la incorporación de estos criterios como criterios de adjudicación. Éstos tienen que cumplir cuatro requisitos, y están recogidos en el artículo 145.5 de la LCSP, en el mismo sentido que se recoge en el derecho pretoriano²⁴: la vinculación con el objeto del contrato, que éstos no confieran libertad incondicional de elección al órgano de contratación, que respeten los principios de la contratación pública²⁵ y que estén expresamente mencionados en los PCAP o en el anuncio de licitación. En este sentido, la vinculación al objeto del contrato de los criterios sociales y ambientales es un aspecto que se materializa en la LCSP²⁶, pero cuya delimitación conceptual sigue siendo cuestión de debate. Sigue sin existir una uniformidad de criterios²⁷, pero existe una posición mayoritaria. El Informe de la JCCPE sobre “Cláusulas laborales en los contratos públicos” (Expediente 1/2020) especifica que,

²⁰ *Cfr.* Artículo 14 de la CE.

²¹ *Cfr.* Sentencia TJUE del 17 de septiembre de 2002. Asunto C-513/99, Concordia contra Helsingin.

²² *Cfr.* Considerando 104 de la Directiva 2014/24/UE.

²³ *Vid.* Resolución núm. 427/2021, de 16 de abril de 2021, del TACRC.

²⁴ En palabras del profesor Gimeno Feliú, el derecho pretoriano derivado de la asentada jurisprudencia del TJUE sirve para la “codificación” de la contratación pública (Gimeno Feliú, 2015).

²⁵ *Cfr.* Artículo 1.1 de la LCSP.

²⁶ Por ejemplo, en el artículo 145 de la LCSP.

²⁷ Por ejemplo, la Resolución núm. 235/2019 del TACRC y la Resolución núm. 108/2019 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid difieren en la delimitación conceptual de la “vinculación del contrato”.

para que exista vinculación entre los criterios sociales y ambientales con el objeto del contrato, dicha condición debe efectuarse durante el cumplimiento y la ejecución de la prestación contratada. Existen resoluciones que matizan que, en los criterios de adjudicación, en el caso de exigirse un criterio ambiental, debe especificarse su vinculación con el objeto del contrato en los PCAP²⁸. Sin embargo, lo realmente llamativo es como en la LCSP se expone una lista exhaustiva²⁹ de posibles criterios de adjudicación, entre los que se incluyen criterios para implementar la CPSAR, pero en la realidad práctica resulta mucho más complicada si implementación.

En tercer lugar, respecto de las condiciones especiales de ejecución, la introducción de los criterios sociales, ambientales y de innovación parece más sencilla que en las dos fases anteriores. No obstante, sigue siendo necesario que exista una vinculación entre estas condiciones y el objeto del contrato en el sentido expuesto *supra*. El hecho de que, por ejemplo, estas condiciones aparezcan en los pliegos como una condición especial de ejecución del contrato no implica que la vinculación con el objeto de éste quede justificada³⁰, debiéndose hacer hincapié en la justificación.

No obstante, este tipo de problemáticas deben ser analizadas desde el principio, para prevenir posibles fallos en la propuesta de contratación que se lleva a cabo en este trabajo. Solo identificando los principales fallos que se están cometiendo a la hora de implementar la CPSAR, es posible elaborar una propuesta de pliegos que pueda ser llevada a la realidad práctica, tal y como se recoge en el último capítulo de este trabajo.

3.2. Implementación en el Ayuntamiento de Madrid

La implementación de los criterios sociales, ambientales y de innovación en las diferentes entidades del sector público no está funcionando al ritmo al que debería, según los datos del informe de la OIREscon para el año 2020³¹. De todo el volumen de contratación pública en España, únicamente el 9,65% incluye este tipo de criterios. De

²⁸ Cfr. Resolución núm. 576/2019, de 23 de mayo de 2019, del TACRC.

²⁹ Vid. Artículo 145 y ss. de la LCSP.

³⁰ Cfr. Resolución núm. 368/2020, de 12 de marzo de 2020, del TACRC.

³¹ Vid. Anexo IV. Implementación de los criterios sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública de la Administración Local (2020).

todos los contratos que sí las incluyen, el 21,11% pertenecen a la Administración Local y solo el 10% de éstos incluyen cláusulas ambientales.

Respecto de la inclusión de estos criterios en la adjudicación de los contratos, únicamente se incorporan en el 17,57% del total de la contratación en España. Sobre esa cantidad, el 19,09% corresponde a contratos de la Administración Local y solo un 10,91% incluye criterios ambientales. Respecto de la ejecución de los contratos, solo 106 contratos ejecutados por la Administración Local incluyen cláusulas ambientales.

Estos datos no mejoran en el caso del Ayuntamiento de Madrid³². No existe referencia alguna a la contratación ambientalmente responsable, solo a la contratación socialmente responsable, de los cuales solo 983 contratos incorporan condiciones sociales durante el procedimiento de contratación, así como se garantiza, además, una reserva de contratos³³ del 2,5%, lo que implica un gasto aproximado de 3.000.000€.

Actualmente, en el Ayuntamiento de Madrid, no hay vigentes ni Comunicaciones ni Recomendaciones sobre CPSAR. Únicamente existe un Decreto³⁴ por el que se aprueba una Instrucción en materia de contratación municipal. En éste, se establece la voluntad de homogeneizar criterios para el cumplimiento de los objetivos de la LCSP, dentro de los que se encuentra la CPSAR. Se fija la posibilidad de que se soliciten etiquetas ambientales, de acuerdo con el considerando 43 de la Directiva 2014/24/UE; y una perspectiva ambiental para adjudicar un contrato. En conclusión, no existe una gran manifestación de la CPSAR ni en España, ni en la Administración Local, ni en el Ayuntamiento de Madrid.

Estos datos, juntamente con lo explicado en el apartado anterior, muestran que el principal problema para llevar a cabo una CPSAR no es tanto la falta de voluntad de las AAPP, sino la poca efectividad de la normativa para aplicar este tipo de contratación en la realidad práctica.

³² *Cfr.* Memoria del Registro de Contratos del Ayuntamiento de Madrid (2020).

³³ Los contratos reservados están recogidos en la Directiva 2014/24/UE y la LCSP. Suponen reservar un porcentaje de adjudicación de los contratos para la participación de determinadas empresas. Estas empresas son empresas de inserción y/o Centros Especiales de Empleo con iniciativa social.

³⁴ Decreto de 15 de diciembre de 2016, del delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 5/2016, relativa a los criterios de actuación en la contratación municipal.

III. LA CPC COMO ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN

La CPAR no ha logrado convertirse en una herramienta transversal del sector público a pesar de las diferentes iniciativas. Esto se debe a que hay un problema de base: no existe un marco público que garantice una actuación sostenible en la realidad práctica. Por otra parte, tampoco existe una profesionalización del personal administrativo suficiente como para garantizar la efectiva implementación de la CPAR. En este sentido, el profesor Gimeno Feliú ha recalcado la necesidad de profesionalizar la contratación para conseguir una mejor gobernanza pública (Gimeno Feliú, 2018, 129).

Sin embargo, no porque no se esté aplicando de forma efectiva en España, la CPAR no es viable. Sin ir más lejos, el Gobierno del País Vasco lleva más de quince años trabajando en la implementación efectiva de la sostenibilidad en la actuación administrativa. De hecho, han conseguido aumentar significativamente el grado de ambientalización en la contratación, así como crear una plataforma de recursos sólida y adecuar progresivamente el mercado vasco hacia un marco de sostenibilidad. Esto se debe a que han trabajado por implementar un marco que materialice el compromiso político en materia verde y una planificación de la contratación pública. A raíz de esto, el sector público vasco ha conseguido generar conocimiento y captar ideas sostenibles, estableciendo una amplia plataforma de recursos. Una vez logrado, se ha conseguido articular un liderazgo compartido, consiguiendo una red profesional de agentes en el mercado, combinado con una actuación sostenible (IHOBE, S.A., 2020, 5).

Con esto, se pretenden evidenciar dos aspectos: a) que sí es posible implementar una perspectiva ambiental en la contratación pública, y b) si no se ha implementado, se debe más a un problema de ejecución que a una falta de voluntad de las AAPP.

1. MARCO NORMATIVO DE LA CPC EN ESPAÑA

1.1. Antecedentes normativos sobre responsabilidad ambiental en España

El papel de las AAPP en materia de CPAR no ha sido el más efectivo, pero las iniciativas a lo largo de estos más de cuarenta años de democracia han sido numerosas.

En el año 1997, comenzó a materializarse en la actividad administrativa la preocupación por el medio ambiente. Por un lado, la Orden Ministerial del 14 de octubre de 1997 del Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de España³⁵ introdujo por primera vez en la actividad administrativa la valoración ambiental de proyectos como criterio de adjudicación. Por otra parte, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases³⁶ estableció la obligación de promover en la contratación pública el uso de materiales reutilizables y reciclables.

Previo a 2004, los criterios sociales y medioambientales carecían de mención en la normativa europea en materia de contratación³⁷. En 2004, los criterios ambientales en la contratación pública cobraron más relevancia al ser incluidos en la Directiva europea de tercera generación³⁸. Dichos criterios fueron transpuestos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público³⁹ y en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, de Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, Energía, Transportes y Servicios Postales⁴⁰. Posteriormente, se han llevado a cabo varias iniciativas medioambientales desde las AAPP, pero ninguna realmente sustancial para introducir de forma efectiva los criterios ambientales. Aún así, la Directiva europea de tercera generación seguía ponderando el criterio económico como criterio de selección preferible, especialmente el de precio más bajo y la opción económicamente más favorable^{41,42}, hecho que contradice la inclusión de la perspectiva ambiental en la contratación. Además, por mucho que se preveía la posible aplicación de políticas sociales y medioambientales, se dejó libertad a las diferentes AAPP para su posible implementación y el modelo de aplicación.

Cierto es que se llevaron a cabo grandes avances en materia de la CPAR. Aún así, las iniciativas ambientales en España durante la primera década del siglo XXI no han sido

³⁵ Vid. BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 1997.

³⁶ Vid. BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

³⁷ Vid. Directiva del Consejo 71/305 CEE.

³⁸ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004.

³⁹ Actualmente, derogada.

⁴⁰ Vid. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007.

⁴¹ Vid. Artículos 47, 48 y 49 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004.

⁴² Vid. DOUE, núm. 134, de 30 de abril de 2004.

suficientes para crear un marco de CPAR como el que tiene hoy en día el País Vasco⁴³. Esto se debe a que todas las medidas que se han tomado no han supuesto un cambio radical en materia de contratación. Básicamente, no se ha adaptado la normativa a los nuevos tiempos, que reclaman un mayor compromiso con el medio ambiente, sino que dicho compromiso ha quedado reflejado en las diferentes normativas estatales, pero subordinado a la voluntad de las AAPP. Es entonces cuando cabe plantearse si la CPAR no es viable o, si bien, no ha intentado ejecutarse propiamente.

1.2. Iniciativas ambientalmente responsables recientes

Si a lo largo de los años España no ha sabido desarrollar una regulación transversal y consolidada para conseguir introducir efectivamente una CPAR, no se puede decir que no sea ni por una falta de previsión en la normativa ni por la falta de voluntad de las AAPP. Aunque quizás pudiera existir un mayor grado de compromiso de las AAPP para implementar una CPAR (y, en concreto, una CPC), el principal problema son los obstáculos que se encuentran a la hora de llevar a la práctica la contratación con perspectiva ambiental⁴⁴. No obstante, cierto es que existen muestras recientes de la actuación española en este sentido, que surgen de la necesidad de fomentar el papel de la economía circular en el mercado tras la entrada en vigor de la Directiva 2018/815⁴⁵, sobre materia de residuos.

En mayo de 2021 entró en vigor la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE)⁴⁶, que introduce un artículo que hace referencia a la CPAR. En primer lugar, se prevé que se incluyan en los PPT de los contratos del sector público criterios como la reducción de emisiones y la huella de carbono. Para impulsar su cumplimiento, se va a elaborar un catálogo de prestaciones con varios criterios de lucha contra el cambio climático que pueden introducirse en los PPT⁴⁷. En segundo lugar, también se prevé la introducción de criterios de adjudicación en los

⁴³ Cfr. IHOBE, S.A. (2020). *La compra y contratación pública verde en Euskadi 2005-2020. Una historia de éxito*. IHOBE, S.A. (páginas 4-8).

⁴⁴ Vid. II. La CPSAR y su implementación en España. *Apartado 3.1. Discusiones sobre su implementación* (páginas 17-19 de este trabajo).

⁴⁵ Vid. DOUE, núm. 150, de 14 de junio de 2018.

⁴⁶ Vid. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

⁴⁷ Vid. Artículo 31.1 de la LCCTE.

contratos de obras y en los contratos de concesión de obras que sean ambientalmente responsables, tales como el uso de materiales de construcción sostenibles o el requisito de máxima calificación energética, entre otros⁴⁸.

Si bien es cierto que no existe una vinculación *per se* en la LCCTE entre la economía circular y la contratación pública, la realidad es que, al menos, por primera vez existe un primer paso para ejecutar la CPAR. Por otra parte, más allá de lo contenido en la LCCTE sobre contratación pública, en materia de economía circular el Gobierno de España ha elaborado el Plan de Acción de Economía Circular, en el que existe una mención específica a la CPC⁴⁹, objeto de estudio en este apartado.

2. LA ECONOMÍA CIRCULAR AL SERVICIO DE LA CPE

2.1. Sobre la economía circular

La economía circular busca la reducción de residuos y la protección del medio ambiente, así como la transformación de la economía. De esta forma, se persigue pasar de una economía lineal, basada en la producción sin tener en cuenta el aprovechamiento de materiales, a una economía circular, gracias a la que se reduce el impacto ambiental de la producción (Pérez de los Cobos, 2019, 1). El que fuera vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, al presentar el Plan de Acción Europeo “Cerrar el Círculo”, explicó la relevancia de poner en valor la economía circular para el mercado y la sociedad en su conjunto⁵⁰.

La economía circular es un sistema de producción en el cual todo tiene un segundo uso. Es decir, las cosas se producen a través de desechos de otros objetos, incidiendo directamente de manera positiva en el medio ambiente, ya que el producto tendrá un mayor tiempo de vida y, además, se generarán menos residuos. Es una economía que genera oportunidades, pero también presenta el desafío a un cambio cultural. Supone un

⁴⁸ Vid. Artículo 31.2 de la LCCTE.

⁴⁹ Vid. I Plan de Acción de Economía Circular (2021-2023). Gobierno de España (páginas 15-19).

⁵⁰ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015

cambio hacia la producción y el consumo sostenible, basado en una eficiencia a la hora de utilizar los recursos, de tal manera que no decaigan la productividad y la competitividad (García, 2020, 74).

En este sentido, la economía circular consiste en un sistema de aprovechamiento de recursos alternativo, en el que se pondera un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador sobre un crecimiento económico basado en el consumo. Se basa en un aprovechamiento de todas las fases del ciclo de vida del producto, diferenciando entre la producción, el consumo y el deshecho (Grupo de Contratos del Sector Público, 2019, 4):

- Se busca una producción que tenga en cuenta los ciclos de vida⁵¹⁵² de los materiales, el impacto ambiental de ésta y el uso de energías renovables, entre otros.
- Por consumo circular se entiende la reducción en el consumo de bienes de un solo uso, como las pilas; promover la durabilidad de lo que se consume; así como un consumo responsable.
- En materia de deshecho de los productos, se persigue rentabilizar los materiales en futuros procesos de producción para reducir el uso de materias primas, así como fomentar el reciclaje, entre otros.

Atendiendo a los datos que ponen en relación la contratación pública y el PIB en España, se percibe el cambio sustancial que supondría la CPC en el cambio de comportamiento del mercado. Por tanto, es necesario buscar incorporar la circularidad a

⁵¹ Se entiende por ciclo de vida el conjunto de etapas consecutivas e interrelacionadas de un sistema de producto o servicio, desde la adquisición de su materia prima o su generación a partir de recursos naturales hasta la disposición final (IHOBE, S.A., 2020, 4).

⁵² Además, se recoge una definición legal de ciclo de vida en el artículo 148.1 de la LCSP:

“A los efectos de esta Ley se entenderán comprendidos dentro del «ciclo de vida» de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización”.

la contratación pública, buscando promover un nuevo sistema de producción y aprovechamiento. En este sentido, debe perseguirse la ejecución de la economía circular en la contratación pública. De esta forma, se consigue una CPAR y se comienza a emplear la contratación estratégicamente, al servicio de las principales políticas públicas.

2.2. La CPC como oportunidad para ejecutar la CPAR

Actualmente, los sistemas de producción consisten en “extraer-fabricar-usar-tirar”. Este aspecto es tremendamente nocivo para el medio ambiente, teniendo en cuenta que a este ritmo de producción el consumo mundial en 2050 será equivalente al de tres planetas. En este sentido, tras la promulgación del Pacto Verde Europeo⁵³, la UE está tramitando medidas legislativas para la implementación de la economía circular en el mercado, basada en actuaciones como el reciclaje, la durabilidad del producto y el considerar el impacto ambiental de la producción, entre otros⁵⁴.

Hoy en día, se ha superado la percepción del consumo de bienes y servicios en base a su estricta utilización y muestra de ello son los diferentes compromisos europeos. La UE persigue una economía climáticamente neutra, respetuosa con el medio ambiente. Para ello, se pretende implementar la circularidad en el mercado, a través de una producción y un consumo circulares. La transversalidad de la circularidad es un aspecto básico para paliar los efectos nocivos del mercado en el medio ambiente, pues se consigue reducir el impacto ambiental de la producción a través de un aprovechamiento de los materiales⁵⁵. Tal y como se ha expuesto anteriormente, atendiendo a la relevancia de la contratación pública en relación con el PIB, se evidencia la necesidad de implementar la CPC.

En materia de CPC se pueden llevar a cabo varias medidas para su efectiva ejecución, como el *servicizing*⁵⁶ o la incorporación de metodologías para el cálculo del

⁵³ Vid. COM (2019) 640 final.

⁵⁴ Cfr. COM (2020) 98 final.

⁵⁵ Cfr. COM (2020) 98 final.

⁵⁶ El *servicizing* consiste en la sustitución de una estrategia de suministro por otra de servicios de productos. En este sentido, los consumidores no solo buscan disfrutar de poseer un producto, sino todos los elementos que envuelven el producto. Introducir una perspectiva circular en la producción supone apostar por el *servicizing* (Grupo de Contratos del Sector Público, 2019, 4).

ciclo de vida⁵⁷⁵⁸ en las prestaciones que introduzcan costes derivados del consumo y del posterior tratamiento de un producto para su eliminación. No obstante, desde una perspectiva más técnica de la contratación podrían introducirse criterios y cláusulas en los PCAP y PPT en relación con la durabilidad y la reparación de los productos, su reutilización o el reciclaje de los materiales empleados (Grupo de Contratos del Sector Público, 2019, 4).

De forma resumida, la LCSP abre la posibilidad a la incorporación de una perspectiva ambiental (aunque no la facilita). En primer lugar, respecto del objeto del contrato, se abre la posibilidad a que, a la hora de determinarlo, se tengan en cuenta las necesidades concretas que se pretenden satisfacer. Se hace hincapié en que si se pueden incorporar innovaciones ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, el objeto del contrato se determinará de esta forma⁵⁹. En segundo lugar, la posible incorporación de cláusulas a los PCAP y PPT queda posibilitada en la Ley⁶⁰. En este sentido, se abre la posibilidad a introducir cláusulas de economía circular en los PPT, siempre que tengan vinculación con el objeto del contrato⁶¹. Además, las etiquetas⁶² son un recurso que también puede emplearse y que ayuda a materializar el compromiso ambiental del contratista⁶³. A través de las etiquetas, se puede comprobar que los productos cumplen con determinados requisitos ambientales o también que las empresas han adquirido ciertos compromisos ambientales. Es decir, las etiquetas pueden emplearse aparentemente no solo como criterios de adjudicación, sino también como una condición subjetiva a la hora de contratar.

En definitiva, la CPC es una manifestación de la CPAR, pues es una muestra del empleo estratégico de la contratación pública y supone una reducción del impacto

⁵⁷ El ACV es un método cuantitativo, basado en la interpretación de una información obtenida a través de criterios objetivos y cuantificables detallados, obtenidos como resultado de un proceso de cálculo (IHOBE, 2020, 5).

⁵⁸ Los costes incluidos en el cálculo del ACV se recogen en el artículo 148.2 de la LCSP.

⁵⁹ *Vid.* Artículo 99.1 de la LCSP.

⁶⁰ *Cfr.* Artículos 121 y ss. de la LCSP.

⁶¹ *Cfr.* Artículo 148 de la LCSP.

⁶² Las etiquetas son todo tipo de documentos, certificados o acreditaciones que confirman que la obra, el servicio, el proceso o el procedimiento objeto del contrato cumple con una serie de requisitos necesarios (Terrón, 2019, 33).

⁶³ *Vid.* Artículo 127 de la LCSP.

ambiental de la producción y el consumo. Si bien pueden introducirse criterios circulares en la selección del contratista, adjudicación y ejecución, lo realmente importante es introducirlos en el objeto del contrato y en los pliegos, pues suponen una manifestación de la transversalidad del *Green nudge*⁶⁴.

2.3. La CPE y la CPC. Oportunidad para conseguir un nuevo modelo de gobernanza pública

La nueva gobernanza pública busca ser, en última instancia, una buena gobernanza. Para ello, no solo son necesarios mecanismos de transparencia que persigan cualquier manifestación de corrupción, sino también lograr una efectividad real de la gobernanza para reducir el *gap* que existe entre los ciudadanos y las AAPP. Actualmente, existe una percepción de ineficacia frente a los servicios públicos, así como de insustancialidad de las políticas públicas. Para acabar con esta narrativa, debe reformularse la gobernanza pública de tal forma que las políticas públicas sean transversales a los servicios públicos. Y para ello, la mejor opción es la colaboración público-privada. Mediante una nueva gobernanza, se puede conseguir que se pongan de manifiesto no solo la prestación eficiente de servicios públicos, sino también medidas que ayuden a implementar beneficios sociales (Gimeno Feliú, 2021, 25).

Para lograr un nuevo modelo de gobernanza, es necesaria una CPE, basada en impulsar la reactivación económica, la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios. La CPE consiste en ligar la contratación a las políticas públicas, de tal forma que los fondos públicos utilizados para contratar vayan más allá del mero aprovisionamiento. Es preferible a una contratación pública basada en el precio, pues ésta supone una utilización ineficiente de los fondos públicos a cambio de un menor gasto para la Administración contratante (Gimeno Feliú, 2018, 113). En este sentido, existe una norma constitucional en España que consagra el principio de eficiencia en relación con el gasto público⁶⁵, que justifica la elección de una oferta basada en la calidad, y no solo en el coste.

⁶⁴ Vid. *La LCSP y la transposición de las Directivas de cuarta generación. La introducción de la CPSAR* (página 13 del presente documento).

⁶⁵ Vid. Artículo 31.2 de la Constitución española.

El concepto de CPE nace del concepto “paraguas”. El concepto “paraguas” proviene de la perspectiva de la ciencia organizativa y consiste en relacionar cuestiones ya existentes mediante el establecimiento de puntos en común. Mediante esta inducción, se consiguen agrupar ideas para crear una idea novedosa (Fuertes Giné, 2021, 2). El concepto “paraguas” aplicado a la contratación pública consiste en emplear esta forma de colaboración público-privada para que las AAPP logren la consecución de sus principales políticas públicas. Es decir, una contratación pública “paraguas” implica emplearla de forma transversal, pues dadas sus dimensiones económicas en relación con el PIB y el gran número de licitaciones que hay en España⁶⁶, es una manera de que las AAPP incidan en el mercado y en la sociedad. A través de una contratación transversal, se puede lograr un cambio de comportamiento en los agentes económicos a largo plazo, así como una mejor consecución de los principales objetivos que persiguen las AAPP a través de políticas públicas (Fuertes Giné, 2021, 11). En conclusión, el concepto “paraguas” adaptado a la contratación pública es una estrategia para conseguir los resultados con los que las AAPP están comprometidos a nivel social, ambiental y de innovación; pues la contratación debe convertirse en una CPE, cuya principal manifestación en la CPSAR (Fuertes Giné, 2021, 13).

La relevancia de la contratación pública queda evidenciada en los Anexos del presente trabajo, especialmente a nivel cuantitativo en relación con el volumen de contratación de las AAPP, concretamente de los EELL, objeto de este trabajo. La contratación pública, al ser una forma que tienen las AAPP de incidir en el mercado, puede moldear el comportamiento de los agentes económicos. Al ser las AAPP un agente económico relevante, realizando un significativo volumen de contratos que, además, tiene una solvencia garantizada, no es de extrañar que las empresas estén interesadas en licitar con la Administración. Exigiéndose una CPSAR que tuviera en cuenta la calidad de la prestación y no solo el precio-coste de ésta, puede provocar que, a largo plazo, para cumplir con los criterios ambientales, sociales y de innovación establecidos en los pliegos, las empresas del mercado adapten sus condiciones para poder contratar con las AAPP. De esta forma, no solo se logran promover los aspectos sociales, ambientales y de innovación en el mercado, sino que también supone una mayor efectividad en la ejecución

⁶⁶ *Vid.* Anexo I.

de las políticas públicas encaminadas a conseguir una serie de objetivos en relación con estas materias, como es el caso del compromiso de las AAPP con los ODS.

No obstante, cabe plantearse por qué las AAPP querrían implementarla. Las AAPP han mostrado un fuerte compromiso con la sostenibilidad, creciente en los últimos años. Buscan cumplir con los ODS, al igual que varios países de Europa. La CPC es una forma de lograr estos objetivos, atendiendo al carácter instrumental de la contratación expuesto *supra*.

En primer lugar, la CPC supone una manifestación de la CPSAR, al introducir la economía circular al servicio de la contratación pública. Se trata de construir una sociedad mejor a través de la contratación pública como elemento estratégico para la consecución de políticas públicas. La contratación pública permitirá la producción y consumo eficientes de los recursos mundiales y desvincular el crecimiento económico de la destrucción del medio ambiente. Para ello, la contratación pública debe implementarse estratégicamente, de tal forma que incentive a las empresas a producir de forma sostenible, basada en la economía circular. De esta forma, se cumplen dos de los ODS⁶⁷ (Campos, 2020).

En segundo lugar, la CPC supone un ejemplo de CPE, pues busca, mediante la colaboración público-privada, cambiar el comportamiento del mercado en el largo plazo. De este modo, la CPC es un ejemplo de estrategia en la ejecución de las políticas públicas, pues mediante ésta pueden lograrse beneficios ambientales⁶⁸ (Campos, 2020).

En tercer lugar, la CPC supone un nuevo modelo de gobernanza, empleándose para materializar el cumplimiento de los ODS (reforzando así la cooperación institucional), así como se generan una serie de beneficios ambientales (que generan una mayor confianza en las instituciones). Por tanto, la CPC es una manifestación de estrategia en la contratación.

⁶⁷ Cfr. ODS 12 y ODS 13.

⁶⁸ Reducir el impacto ambiental mediante la CPC deriva en agua más limpia y saneada, un uso de la energía menos contaminante y una industria menos costosa ambientalmente (Campos, 2020)

IV. LA CPC EN LOS ENTES LOCALES. MARCO GENERAL Y POSIBLE INTRODUCCIÓN

Este capítulo debe servir como marco de comprensión de la propuesta de introducción de la circularidad en un expediente de contratación del Ayuntamiento de Madrid, que se hará en el capítulo siguiente. Para ello, es necesario comprender cómo funciona la contratación pública en los Entes Locales, atendiendo a las especialidades del Ayuntamiento de Madrid, así como diferentes propuestas para implementar la economía circular en la contratación pública, extraídas de resoluciones administrativas y de ejemplos de otros Estados miembros, entre otros. En este sentido, la justificación que se hace en este capítulo de la CPC es crucial para entender el sentido en que debe introducirse la circularidad en la contratación municipal, atendiendo siempre al actor estudiado en el trabajo, que es el Ayuntamiento de Madrid.

1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS ENTES LOCALES

A la hora de establecer un marco general sobre la contratación municipal, deben plantearse tres cuestiones diferentes: quién puede contratar, según qué principios se debe contratar y si existen algunos requisitos específicos de los EELL para poder contratar.

1.1. La capacidad de contratar en los EELL

Para entender la capacidad de contratar dentro de los EELL, es necesario entender el concepto de “poderes adjudicadores”, establecido en la nueva LCSP. La Directiva 2014/24/UE establece este concepto, que ha sido examinado de forma reiterada en la jurisprudencia del TJUE. A tal efecto, ha de precisarse que un organismo que opera en condiciones normales de mercado tiene ánimo de lucro y soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad no debe ser considerado un organismo de Derecho público, por su carácter industrial o mercantil⁶⁹. De modo similar, la condición relativa al origen de la financiación del organismo considerado también ha sido examinada en la jurisprudencia. Se precisa que la financiación de dicho organismo sea mayoritariamente

⁶⁹ *Cfr.* Jurisprudencia TJUE e Instrucción 1/2008, de 5 de febrero, de la Administración General del Estado, sobre la contratación de las fundaciones, sociedades mercantiles y Entidades Públicas Empresariales Dependientes.

pública, proveniente del pago de tributos por parte de los usuarios. En conclusión, para poder tener la consideración de poder adjudicador, una entidad del sector público debe buscar satisfacer un interés general (es decir, que dicho interés no sea industrial o mercantil), y que su financiación mayoritaria provenga de recursos públicos.

En España tuvo que adaptarse el concepto de “poder adjudicador” a nuestra legislación, que no lo contemplaba. En este sentido, todas las AAPP con capacidad de contratar son poderes adjudicadores⁷⁰, pero no todos los poderes adjudicadores son AAPP. En España, junto al concepto tradicional de Administración Territorial, existen una serie de entes de carácter heterogéneo que se integran en la llamada “Administración Institucional”⁷¹, y que ambos conforman las AAPP (Codes, 2020, 105). Los entes que integran la Administración Institucional se enumeran en el artículo 84.1 de la LRJSP, sobre el sector público instrumental.

Por otra parte, existen una serie de poderes adjudicadores que no son AAPP (conocidos como PANAPs), pero que están sujetos al ámbito de aplicación de la LCSP, como las fundaciones públicas y las entidades de derecho público que cumplan con los requisitos recogidos en el artículo 3.3.d) de la LCSP. Por tanto, tienen consideración de poderes adjudicadores según la LCSP las AAPP (tanto la Administración Territorial como la Administración Institucional) y los PANAPs, quedando sujetos al régimen de contratación pública establecida en la ley.

En relación con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)⁷², existen una serie de EELL territoriales, que son los municipios, las provincias y las islas, sin perjuicio de que existan otros que tengan la consideración también de EELL, como las comarcas, las mancomunidades o las

⁷⁰ Las AAPP con capacidad de contratar se recogen en el artículo 3.2 de la LCSP, subdividiéndose fundamentalmente en dos: los entes territoriales, es decir, las diferentes Administraciones en los distintos niveles territoriales (AGE, CCAA, EELL); y los entes institucionales, entre los que se incluyen los organismos autónomos, las autoridades administrativas independientes, los consorcios y algunas entidades de derecho público. Sin embargo, no se incluyen las Entidades Públicas Empresariales.

⁷¹ Los entes que integran la Administración Institucional pueden ser de naturaleza pública o privada que realizan funciones y actividades de carácter administrativo, privado o mixto, por delegación de la Administración o en colaboración con ésta, con distinto nivel de dependencia y con distinto nivel de participación de la Administración en la actividad económica (Codes, 2020, 106).

⁷² *Vid.* BOE núm. 80, de 30 de abril de 1985.

áreas metropolitanas, entre otros⁷³. Los EELL territoriales comparten una serie de potestades ligadas a sus competencias, como la potestad de reglamentación y autoorganización, que va a facilitar que cada uno de estos entes determine cómo se ejerce el procedimiento de contratación; así como una potestad de programación y planificación, que faculta a estos entes a poder establecer unas líneas de actuación internas sobre el funcionamiento de su contratación⁷⁴. Ahora bien, eso no quiere decir que el Sector Público Local esté integrado únicamente por EELL territoriales. Tal y como se contempla en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)⁷⁵, además de las diferentes Administraciones Territoriales, existe un sector público instrumental en cada uno de los niveles. El artículo 82 de la LRJSP expone el funcionamiento del Inventario de Entidades del Sector Público Local, que depende de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Gobierno de España. En este inventario, se recogen la naturaleza de las distintas entidades que conforman el sector público institucional en relación con a las diferentes Administraciones Territoriales.

Poniendo en relación lo dispuesto sobre los poderes adjudicadores con la existencia de un Sector Público Local, integrado por Entes Instrumentales, cabe mencionar que el Ayuntamiento de Madrid, objeto de estudio de este trabajo, integra el Sector Público Local junto con una serie de Entes, registrados en el Inventario de Entidades del Sector Público Local⁷⁶. En conclusión, no solo tiene condición de poder adjudicador el Ayuntamiento de Madrid como ente territorial, sino los distintos entes que integran el Sector Público Local junto a éste.

1.2. El procedimiento de contratación. Breves nociones sobre el caso del Ayuntamiento de Madrid

Para poder elaborar la propuesta de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid, primero debe exponerse cómo funciona el procedimiento de contratación en la Administración, en general.

⁷³ Vid. Artículo 3 de la LBRL.

⁷⁴ Cfr. Artículo 4 de la LBRL.

⁷⁵ Vid. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

⁷⁶ Vid. Anexo III. Inventario de Entidades del Sector Público Local. Entes instrumentales que integran el Ayuntamiento de Madrid.

Existen diferentes procedimientos de contratación, aunque los procedimientos ordinarios⁷⁷ son el procedimiento abierto⁷⁸ y el procedimiento restringido⁷⁹. En el procedimiento de contratación abierto, la Administración redacta los pliegos, que son los requisitos que se deben seguir a la hora de adjudicar y ejecutar cada contrato. Pueden existir los PCAG, que la Administración impulse para que sean un abanico común a los pliegos de un tipo determinado de contrato. Sin embargo, siempre existirán dos tipos de pliegos en cada contrato: los PCAP y los PPT. Los PCAP⁸⁰ establecen los derechos y obligaciones de las partes y fijan los requisitos y criterios necesarios para la adjudicación. Por otra parte, los PPT⁸¹ fijan los requisitos técnicos para la ejecución del objeto del contrato. Los criterios y las cláusulas que se establecen en los pliegos guardan una estrecha relación con la CPC, pues si introdujeran una perspectiva circular, condicionarían la adjudicación y ejecución del contrato. Existe la posibilidad de introducir dicha perspectiva en la LCSP y es lo más deseable, teniendo en cuenta que se busca adjudicar el contrato a la oferta que guarde mejor relación calidad-precio⁸². En el capítulo siguiente, se propone su implementación, evidenciando su plausibilidad. El procedimiento abierto comienza con la publicación del anuncio de licitación. En ese momento, se abre el plazo para que los contratistas presenten sus ofertas. A su vez, se constituye el órgano de contratación, que será el encargado de la adjudicación una vez finalice el plazo de licitación. Cuando se adjudique el contrato a la mejor oferta, se abre el plazo para pagar el precio, constituir la garantía y formalizar el contrato, entre otros.

Por otra parte, existe el procedimiento restringido, en el que previamente a iniciar el proceso, se abre un plazo de solicitud de participación en el que se establecen en los PCAP el número máximo de licitadores, así como los criterios para su preselección. En este tipo de procedimientos, se abre un plazo de solicitud para las empresas que quieran licitar, estableciéndose en los PCAP una serie de criterios de selección basados en la solvencia técnica y económica y un número máximo de licitadores (en España, suele ser

⁷⁷ Los procedimientos de contratación ordinarios son aquellos en los que no se limita la concurrencia competitiva de los licitadores.

⁷⁸ *Vid.* Artículo 156 de la LCSP.

⁷⁹ *Vid.* Artículo 160 de la LCSP.

⁸⁰ *Vid.* Artículo 122 de la LCSP.

⁸¹ *Vid.* Artículo 124 de la LCSP.

⁸² *Cfr.* Artículo 1.3 de la LCSP.

entre cinco y veinte). Acto seguido, se selecciona a los licitadores que cumplan con esos criterios y se les invita a presentar una oferta en relación con el contrato.

No obstante, existen otros dos procedimientos en el que los Administración negocia discrecionalmente con varios licitadores para que decidan licitar, previa apertura del expediente de contratación. Éstos son el procedimiento negociado con publicidad y el procedimiento negociado sin publicidad⁸³. Ambos están sujetos a determinados supuestos legalmente contemplados, cuya interpretación debe ser restrictiva, atendiendo a la jurisprudencia al respecto. Estos procedimientos tienen carácter excepcional, pues se limita la concurrencia competitiva de licitadores.

En este sentido, cualquiera de los procedimientos es apto para poder implementar la CPC. Sin embargo, en el capítulo siguiente se expondrá una propuesta de implementación desde el procedimiento abierto, pues es uno de los procedimientos de contratación ordinarios y, además, es el más empleado en España (OIReScon, 2020).

En relación con el procedimiento abierto, que es el procedimiento elegido para la propuesta de introducción de la circularidad en la contratación pública del Ayuntamiento de Madrid, se deben exponer las fases del procedimiento de contratación⁸⁴, así como todo lo relativo al expediente. En cualquier caso, solo se va a exponer el procedimiento de contratación en el caso del Ayuntamiento de Madrid, y no sobre su sector público institucional. Por tanto, se van a introducir notas a pie de página de tal forma que ayuden a delimitar cómo es la tramitación de un expediente de contratación en el Ayuntamiento de Madrid. Por otra parte, los diferentes órganos de contratación y la composición de las mesas de contratación en el caso del Ayuntamiento quedan recogidos en dos anexos, que desarrollarán la composición de ambos para la propuesta elegida en el capítulo siguiente.

Se entiende por expediente de contratación el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento de un contrato a formalizar con el sector público. Se inicia de oficio por el órgano de contratación y se debe justificar adecuadamente el procedimiento de adjudicación elegido. Respecto del contenido del

⁸³ *Vid.* Artículos 167 y 168 de la LCSP.

⁸⁴ *Cfr.* Artículos 116 al 120 de la LCSP.

expediente, éste debe comprender los PCAP y los PPT o, en su caso, los documentos sustitutivos recogidos legalmente en el artículo 116 de la LCSP; el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente; y la fiscalización del gasto⁸⁵. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, la Intervención General⁸⁶ es competente en materia de fiscalización del gasto de los contratos⁸⁷.

Respecto del expediente de contratación, no solo debe recogerse el contenido expuesto *supra*, sino que el órgano de contratación debe justificar en él los siguientes aspectos⁸⁸: la elección del procedimiento de adjudicación, la clasificación exigida a los licitadores, los criterios de solvencia técnica y económica⁸⁹, el valor estimado del contrato, las necesidades a satisfacer con la prestación del contrato y la división (o no) del contrato en lotes.

Por otra parte, existen dos fases del procedimiento de contratación, así como una fase preliminar. La fase preliminar consiste en tramitar una serie de información para elaborar los posteriores documentos contractuales. Para ello, muchas veces el órgano de contratación precisa de terceros especializados que proporcionen dicha información para saber cuáles son los costes de la prestación del contrato, si existen novedades tecnológicas y saber qué productos pueden satisfacer la necesidad de la prestación. Para poder hacerlo, pueden recurrir a las consultas preliminares del mercado⁹⁰.

La siguiente fase es la de preparación del contrato, que se inicia cuando el órgano de contratación dicta la resolución que da inicio al expediente hasta la aprobación por éste del expediente y del gasto⁹¹, con la posterior publicación del expediente en el perfil del

⁸⁵ *Cfr.* Artículo 116.3 de la LCSP.

⁸⁶ La Intervención General es el órgano de control encargado de realizar las funciones de control interno de forma previa, inmediata o posterior a los acuerdos de contenido económico que acuerden los responsables municipales. Dicho control interno se ejerce mediante una función interventora para controlar los actos del Ayuntamiento y a través de un control financiero, basado en verificar el funcionamiento de los servicios municipales en el aspecto económico.

⁸⁷ *Cfr.* Apartado 16º del Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Hacienda y Personal.

⁸⁸ *Cfr.* Artículo 116.4 de la LCSP.

⁸⁹ Éstos son: criterios de solvencia técnica y profesional, y de solvencia económica y financiera.

⁹⁰ *Vid.* Artículo 115 de la LCSP.

⁹¹ *Vid.* Artículo 117 de la LCSP.

contratante⁹², donde se anuncian los procedimientos de contratación en curso. Entre medias, se elaboran los PCAP y los PPT, se fiscaliza el gasto y se realiza el informe previo y preceptivo de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid⁹³.

Por último, *grosso modo*, en la última fase⁹⁴, la mesa de contratación valora las ofertas mediante juicios de valor y juicios cuantitativos, seleccionando la más adecuada a los pliegos. Acto seguido, transmite su decisión al órgano de contratación, que es quien adjudica el contrato. Posteriormente, éste se formaliza y se ejecuta.

1.3. Requisitos a la hora de llevar a cabo la contratación municipal

Los procedimientos de contratación pública están sujetos a una serie de especificaciones dependiendo si son abiertos o no, si la tramitación de su expediente es ordinaria o no, o según la naturaleza del contrato en sí. No obstante, también existen una serie de aspectos específicos dependiendo del órgano de contratación. Atendiendo a los EELL y a lo dispuesto en la LBRL, hay que tener en cuenta lo siguiente:

Tal y como se recoge en el artículo 5 de la LBRL, tienen la facultad de celebrar contratos. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid es competente en materia de gestión de la ejecución de los contratos, así como para designar los miembros que integran las mesas de contratación⁹⁵⁹⁶. A nivel municipal, la contratación debe estar prevista en los presupuestos para poder ser ejecutada⁹⁷. Siempre que esté prevista en estos, será el alcalde quién apruebe su ejecución; o, en su caso, el concejal de la Junta de Gobierno al que se haya delegado dicha competencia. Por otra parte, siempre que para su ejecución no esté prevista una partida presupuestaria, el inicio del procedimiento de contratación

⁹² Vid. Acuerdo de 24 de mayo de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba la integración del perfil de contratante de los órganos de contratación del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos, así como de los perfiles de contratante de las entidades del sector público municipal en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

⁹³ Vid. Apartado 6º, 5.1.c) del Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de Alcaldía.

⁹⁴ Se toma como referencia el procedimiento abierto, existiendo diferencias en esta fase entre los tipos de procedimiento.

⁹⁵ Vid. Artículo 17.1.e) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

⁹⁶ Vid. BOE núm. 159, de 5 de julio de 2006.

⁹⁷ Cfr. Artículos 21 y 22 de la LBRL.

deberá ser aprobado por el pleno municipal⁹⁸. No obstante, la ejecución de los contratos corresponde a los concejales de la Junta de Gobierno, pues tal y como se recoge en el artículo 23 de la LBRL, la Junta de Gobierno Local asistirá al alcalde en el ejercicio de sus funciones y ejercerá las competencias atribuidas y/o delegadas⁹⁹.

Por último, debe entenderse que la actuación de los EELL está sometida a la necesidad de una serie de informes preceptivos y vinculantes (artículo 7.4 de la LBRL). En el caso del Ayuntamiento de Madrid, éstos son emitidos por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, sin perjuicio de que puedan exigirse otros.

2. FORMAS DE IMPLEMENTAR LA CPC

La contratación pública supone una parte importante del consumo por el volumen de gasto en el mercado de las AAPP; lo que hace que sea una herramienta clave para la transición hacia una economía circular. Por tanto, deben establecerse medidas o elaborar criterios para que los empleen los órganos de contratación (Gobierno de España, 2018, 21). La AGE ha empezado a implementar medidas que pretenden conseguirlo, como el II Plan para la Contratación Pública Ecológica 2018-2025¹⁰⁰. En este sentido, resulta adecuado demostrar como la CPC no solo debe ser un concepto que se recoja en los distintos planes de actuación y en las normas, sino que es posible que pueda ejecutarse en un plano práctica. No solo hay que evidenciar la posibilidad de hacerlo, sino también su plausibilidad.

Ahora bien, que se lleven a cabo medidas en materia de CPAR no quiere decir *per se* ni que éstas sean idóneas ni efectivas. A la hora de aplicar la CPC, deben tenerse en cuenta una serie de consideraciones. Esta sección proporciona una descripción de los

⁹⁸ Cfr. Artículos 21, 22 y 23 de la LBRL.

⁹⁹ La contratación pública es una manifestación de la actividad prestacional de las Administraciones Públicas, por las que prestan una serie de servicios públicos; así como de la actividad de fomento, por la que se expresa el apoyo a unas determinadas conductas o medidas de interés general (Magide Herrero, 2020, 11). En este sentido, quienes ejecutan estas actividades de forma directa en el municipio son los integrantes de la Junta de Gobierno Local. Por extensión, es la propia Junta de Gobierno la que ejecuta los contratos.

¹⁰⁰ Vid. BOE núm. 30, de 4 de febrero de 2019.

planteamientos prácticos que pueden ayudar a incorporar la circularidad en los procedimientos de contratación pública.

2.1. La CPC en otros Estados miembros. Algunos ejemplos

Existen varias manifestaciones de la implementación de la circularidad en los procedimientos de contratación en otros Estados miembros, los cuales pueden servir de marco de referencia para la implementación en España.

Cuando se habla de CPC, es necesario establecer una política organizativa para que se lleve a cabo. En el año 2018, en Nantes (Francia), se elaboraron unas fichas de acción para integrar, entre otras, la economía circular en la política de contratación pública de la ciudad. Para ello, se busca implementar líneas de actuación, tales como la optimización de recogida de pequeños equipos y residuos biológicos y la incorporación del ACV (Comisión Europea, 2018, 7). A pesar de su reciente incorporación, muestra un alto grado de compromiso de las instituciones, deseable para las AAPP españolas.

Por otra parte, para implementar la CPC no solo es necesario una política organizativa, sino también materializarla. Son necesarios un replanteamiento y una exploración de varias alternativas. En 2013, en Bremen (Alemania) se sustituyeron las flotas de vehículos oficiales de los políticos por un servicio de alquiler de vehículos compartidos para reducir las emisiones de CO₂. Por otra parte, en Escocia, en 2016, se introdujeron una serie de especificaciones técnicas en la Administración para dar prioridad a las acciones circulares a través de un ACV (Comisión Europea, 2018, 8-9).

No obstante, hay que tener en cuenta que la estrategia de CPC pasa por introducir la reducción de materiales y su reutilización, para optimizar el reciclaje de estos. En este sentido, en Turín (Italia), en el año 2017, se introdujeron conceptos circulares como la producción energética y un transporte de bajo impacto ambiental en los comedores circulares. Además, en el año 2013, para alargar el ciclo de vida, en Herning (Dinamarca), se introdujeron una serie de especificaciones técnicas para la producción de monos de trabajo que garantizase la reutilización de los materiales, alargando el ciclo de vida útil de la ropa (Comisión Europea, 2018, 10-11).

En conclusión, lo realmente importante de todas estas medidas es que el resto de los Estados miembros ha demostrado que es posible introducir la circularidad en España, bien a través de una estrategia organizativa, bien a través de especificaciones técnicas incluidas en los pliegos del contrato.

2.2. La economía circular en la preparación de los contratos

En relación con la preparación de los contratos, existen varias formas para implementar la circularidad. En primer lugar, respecto del objeto del contrato, debe describirse lo que se pretende conseguir a través de dicho contrato, así como las especificaciones técnicas (García, 2018, 88). Por un lado, la introducción de especificaciones técnicas en los pliegos ha sido expuesta en varias ocasiones anteriormente en este trabajo. De hecho, ya en la Directiva se abre la posibilidad a la introducción de criterios medioambientales¹⁰¹.

Por otro lado, la LCSP facilita la definición del objeto del contrato en atención a necesidades y funcionalidades concretas, dentro de las que puede enmarcarse la circularidad, entre otras¹⁰². En este sentido, puede vincularse de forma clara y directa¹⁰³ el concepto de ciclo de vida al objeto del contrato¹⁰⁴, pues si la vinculación no es clara y directa, no se considera parte del objeto del contrato. De esta forma, si existe una pluralidad de criterios de adjudicación, se aplicarán preferentemente los que hagan referencia a las características del objeto¹⁰⁵, perpetuando, en este caso, la circularidad en el procedimiento de contratación.

Sin embargo, existen otras formas de introducir la circularidad, como las etiquetas explicadas anteriormente, que ayudan a determinar el ciclo de vida de un producto, sus

¹⁰¹ *Cfr.* Considerando 75 de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁰² *Cfr.* Artículo 99 de la LCSP.

¹⁰³ *Vid.* Resolución 112/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de 25 de abril de 2018.

¹⁰⁴ Por ejemplo, se publica un anuncio de licitación para cambiar los ordenadores del personal del Ayuntamiento de Madrid, que han quedado obsoletos. Para introducir la circularidad en el objeto de este contrato, debería optarse por extender la vida útil del producto y de sus partes. De esta forma, el objeto del contrato quedaría así: “Anuncio de licitación para reparar y renovar los ordenadores del personal del Ayuntamiento de Madrid”.

¹⁰⁵ *Vid.* Artículo 202.1 de la LCSP.

materiales y su reciclado, entre otros. Una de las más comunes es la etiqueta Ecológica de la UE (García, 2018, 90).

Hasta ahora se han expuesto formas de implementar la circularidad en el procedimiento de contratación, pero falta materializarlo en un grado más de compromiso de las AAPP. En relación con los licitadores, existe la posibilidad de exclusión de estos cuando cometan infracciones graves en materia ambiental, así cuando incumplan los pliegos de un contrato¹⁰⁶. Respecto del segundo punto, si se introduce la circularidad en la contratación y los contratistas incumplen sistemáticamente, quedarían excluidos de poder contratar con las AAPP y, por tanto, se solidificaría el compromiso de éstas a través de la exclusión objetiva de licitadores. Pero lo realmente importante en caso de incumplimiento y posterior exclusión objetiva del contratista que incumpla tiene que ver con la capacidad de influencia en el mercado que tienen las AAPP a través de la contratación pública explicado *supra*¹⁰⁷. Las empresas buscan maximizar sus beneficios en el mercado y si pierden la capacidad de contratar con el agente económico más potente, pierden una oportunidad de maximizar sus beneficios. Por lógica del mercado, es comprensible entender que las empresas contratistas van a buscar no incumplir los pliegos del contrato o no ser descubiertos si lo hacen para no sufrir las consecuencias de cesar su actividad contractual con las AAPP. Resulta importante introducir criterios circulares, así como mecanismos de vigilancia que garanticen la supervisión del cumplimiento por parte de los contratistas.

2.3. La economía circular en la adjudicación y ejecución de los contratos

Para poder incorporar los criterios de circularidad en la adjudicación y ejecución de los contratos, es necesario llevar a cabo una delimitación del objeto y de las especificaciones técnicas en el sentido expuesto anteriormente. En relación con la adjudicación del contrato, para la implementación de la CPC en esta fase deben introducirse criterios de circularidad para la valoración de las ofertas. Dichos criterios deben guardar relación con el objeto del contrato, respetar los principios de contratación, mencionarse en los pliegos y no atribuir libertad incondicional de elección a los poderes

¹⁰⁶ Vid. Artículo 71 de la LCSP.

¹⁰⁷ Vid. III. La CPC como estrategia de contratación. *Apartado 2.3. La CPE y la CPC. Oportunidad de conseguir una nueva gobernanza* (páginas 28-31 de este documento).

adjudicadores¹⁰⁸. En este sentido, la LCSP añade que estos criterios deben permitir la valoración en condiciones de competencia efectiva y la comprobación de la información aportada¹⁰⁹. Además, parece sencillo pensar que pueden introducirse criterios circulares como criterios de adjudicación, pues existe una lista ejemplificativa en el artículo 145 de la LCSP que contempla varias formas de incorporarlos en la fase de adjudicación. Sin embargo, en la realidad práctica, no resulta tan sencillo¹¹⁰.

En el Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana, se llevó a cabo un contrato de suministro eléctrico que contemplaba como criterio de adjudicación las diferentes medidas del contratista para erradicar la pobreza energética en el municipio. Sin embargo, se impugnaron los pliegos y fueron anulados por no existir vinculación entre el criterio de adjudicación y el objeto del contrato. Posteriormente, se realizó un nuevo contrato cuyo objeto era el suministro eléctrico de las instalaciones del Ayuntamiento y la erradicación de la pobreza energética, el cual volvió a ser impugnado y anulado por unir en un mismo contrato dos objetos distintos. En conclusión, para introducir la circularidad en los criterios de adjudicación, parece que las AAPP deben actuar siguiendo el método ensayo/error, y delimitar así cómo introducir la economía circular¹¹¹.

Por otra parte, la circularidad puede introducirse en las condiciones especiales de ejecución¹¹². Éstas deben ser compatibles con el derecho comunitario, contenerse en el anuncio de licitación y en los pliegos y existir una vinculación con el objeto del contrato, justificándose debidamente¹¹³. Incluirlas en esta fase de la contratación resulta menos controvertido que en la fase anterior.

¹⁰⁸ Cfr. Sentencia TJUE del 17 de septiembre de 2002. Asunto C-513/99, Concordia contra Helsingin.

¹⁰⁹ Vid. Artículo 145.5.c) de la LCSP.

¹¹⁰ Vid. II. La CPSAR y su implementación en España. *Apartado 3.1. Discusiones sobre su implementación* (páginas 17-19 de este documento).

¹¹¹ Cfr. Resolución núm. 198/2017, de 2 de marzo, del TACRC.

¹¹² Cfr. Artículo 202 de la LCSP.

¹¹³ Cfr. Resolución nº 368/2020, de 12 de marzo de 2020, del TACRC.

V. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CPC EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Para llevar a cabo una propuesta de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid, es necesario matizar una serie de aspectos. En primer lugar, se va a analizar un contrato adjudicado por un órgano de contratación perteneciente a la Administración Local, es decir, a un área de gobierno; excluyéndose la aplicación para el sector público institucional. Esto se debe a que existen peculiaridades en los procedimientos de contratación que llevan a cabo estos entes. Pero más allá de esto, también es preferible optar por un contrato cuyo órgano proponente sea una de las Áreas Gobierno por razones cuantitativas. En 2020, el volumen de contratación llevada a cabo por las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid fue cinco veces mayor a la de sus organismos autónomos y, además, el importe económico de los primeros fue diez veces mayor que el de los segundos¹¹⁴. Atendiendo a las similitudes que existen en materia de contratos cuando la naturaleza del órgano de contratación es la misma y al volumen de contratos, resulta plausible optar por proponer el trámite de un expediente de contratación propuesto por las Áreas de Gobierno.

Además, se adjuntan tres anexos, uno en el que se incorpora el documento de pliegos, en general; otro en el que se desarrollan los PPT; y un tercero en el que se recoge un modelo de PCAP. Además, se adjunta otro anexo más, en el que se esquematiza, dentro del órgano contratante, qué órgano tramita el expediente de contratación y qué órgano realiza la contratación; así como los componentes de la mesa de contratación¹¹⁵. No obstante, para hacer más realista la propuesta, se toma como referencia un contrato adjudicado por parte del Ayuntamiento de Madrid, que puede encontrarse en la PLACSP. A raíz de este, se desarrolla la propuesta de implementación de la circularidad en la contratación. No obstante, hay que entender que existen varios tipos de contratos y que el modelo de pliegos que se proponga no tiene por qué aplicar estrictamente a otro tipo. Esto se debe a que existen una serie de necesidades que, por ejemplo, los pliegos de un contrato de obras demandan, como las relativas a las garantías de los trabajadores, que no son tan necesarias en un contrato de suministros, por ejemplo.

¹¹⁴ *Cfr.* Anexo II.

¹¹⁵ *Vid.* Anexos V al VIII.

1. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA

1.1. Sobre el tipo de contrato elegido

El contrato elegido es un contrato de suministro de diverso material deportivo para el desarrollo del programa de escuelas municipales de promoción deportiva, el aula deportiva municipal, el estadio Vallehermoso y la sala de psicomotricidad del Centro Deportivo Municipal de Moratalaz¹¹⁶; cuyo PBL asciende a 28.818,18€.

Este contrato se trata de un contrato de suministros¹¹⁷ cuyo objeto se basa en la adquisición, arrendamiento o arrendamiento financiero de productos o bienes muebles. En este caso, se trata de la adquisición de material deportivo. En relación con los productos que se quieren adquirir, en el Documento de Pliegos¹¹⁸ del expediente se adjunta la clasificación CPV¹¹⁹ de éstos. La nomenclatura CPV es un sistema de identificación y categorización de todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante licitación o concurso público en la Unión Europea. En relación con la circularidad en la adquisición de productos, ya se ha expuesto *supra* cómo se ha implementado en otros Estados miembros. Ciertamente es que en el Documento de Pliegos no se puede introducir demasiado sobre la circularidad en la contratación (a diferencia de lo que se desarrollará en los PCAP y PPT), pero mediante la comparación con las adquisiciones basadas en la circularidad llevadas a cabo en otros países europeos, se manifiesta la relevancia de optar por un contrato de suministros para elaborar la propuesta.

Por último, en el anexo que incluye el Documento de Pliegos de la propuesta se especifican el lugar y el plazo de ejecución del contrato y el procedimiento y tramitación elegidos. En primer lugar, el procedimiento se trata de un procedimiento abierto y la tramitación del expediente es de carácter ordinario¹²⁰. Esto no quiere decir que la CPC no

¹¹⁶ Expediente núm. 300/2020/00329, publicado el 27 de julio de 2020 en la PLACSP.

¹¹⁷ *Vid.* Artículo 16 de la LCSP.

¹¹⁸ *Vid.* Anexo VI. Propuesta de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid. Documento de Pliegos.

¹¹⁹ *Vid.* Artículo 2.4 de la LCSP.

¹²⁰ La tramitación ordinaria de un expediente de contratación en un procedimiento abierto consta de cuatro fases. Primero, se publica el anuncio de licitación en la PLACSP, con un plazo para que presenten sus

pueda implementarse en otro tipo de procedimientos y tramitaciones, pero hay que tener en cuenta las peculiaridades de éstos a la hora de incorporar la circularidad. No obstante, el grueso de la propuesta se encuentra en los pliegos, expuestos más adelante.

1.2. Sobre el órgano y la mesa de contratación¹²¹

Para una mejor comprensión sobre el órgano de contratación, es necesario partir del Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte (en adelante, Acuerdo)¹²². La ejecución de la contratación por parte del Área de Gobierno le corresponde al titular de ésta, según lo dispuesto en el apartado 1º. 8 del Acuerdo. En este sentido, se delega la facultad de contratar en los órganos directivos dependientes del Área de Gobierno. Concretamente, para todos los contratos que se imputen a los programas presupuestos inferiores a 60.000€, será competente la Dirección General correspondiente, en virtud de lo establecido en el apartado 6º. 2 del Acuerdo. Por tanto, teniendo en cuenta que el importe del contrato objeto de este trabajo es inferior al citado, el órgano de contratación es la Dirección General de Deportes. Además, según lo dispuesto en el apartado 5º. 8. 2 del Acuerdo, la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno es la encargada de la tramitación de todos los expedientes de contratación llevados a cabo por ésta.

No obstante, mención a parte merece la composición de la mesa de contratación, recogida también en el Anexo V, y cuya regulación se contiene en el Acuerdo de 23 de marzo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se designa el

ofertas. Cada proposición incluye tres documentos: una declaración responsable de la aptitud del licitador para contratar, un documento donde se incluye lo que debe valorarse mediante juicios de valor, y un documento donde se incluye la oferta económica y todo aquello que debe valorarse mediante cifras y porcentajes. Segundo, una vez finalizado el plazo, la mesa de contratación procede a la apertura y valoración de los documentos para elevar una propuesta de adjudicación al órgano de contratación. Esta propuesta es la mejor oferta conforme a los criterios establecidos en los pliegos. Además, si se observan defectos subsanables, la mesa abrirá un plazo para el trámite de la subsanación. Tercero, el órgano de contratación requerirá a la licitadora a la que se adjudica el contrato que presente los documentos acreditativos de la declaración responsable, los comprobará y se adjudicará el contrato. Por último, se formaliza el contrato y se ejecuta.

¹²¹ Vid. Anexo V. Cuadro-resumen sobre el órgano de contratación y la composición de la mesa de contratación en el Ayuntamiento de Madrid en relación con la propuesta de contratación del capítulo V.

¹²² Vid. BOAM núm. 8.434, de 8 de julio de 2019.

personal que integra las mesas de contratación del Ayuntamiento de Madrid¹²³. El titular del órgano de contratación será el encargado de asumir la Presidencia (en este caso, el titular de la Dirección General de Deportes). A su vez, la Secretaría la asume un funcionario del Área de Gobierno nombrado por el titular del órgano de contratación. Además, existen cuatro vocalías: una es ostentada por el titular de la Asesoría Jurídica o un suplente designado para tal fin; otra, por el titular de la Intervención General, en las mismas condiciones que la anterior; y otras dos, por dos técnicos del Área de Gobierno correspondiente, que deben ser funcionarios de carrera o personal laboral.

2. PROPUESTA DE CIRCULARIDAD EN LOS PLIEGOS DEL CONTRATO: UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA

La contratación pública es una muestra de la actividad contractual de la Administración. Teniendo en cuenta todas las especificidades que existen en torno a las actuaciones de la Administración en general, no es de extrañar que su actividad contractual se encuentre sometida a una serie de peculiaridades respecto de la contratación entre particulares, por ejemplo. En este sentido, la LCSP delimita de forma exhaustiva cómo debe llevarse a cabo la contratación por parte de las AAPP. A pesar de ello, no debe olvidarse que los pliegos son la realidad práctica de la contratación y suponen la vinculación entre dos partes: el contratista y la Administración. Si bien podríamos extendernos en explicar más a fondo cuáles son las distintas prerrogativas que tienen ambos, lo realmente importante es que las peculiaridades de cada procedimiento de contratación quedan recogidas en los pliegos del contrato y, de este modo, las partes se vinculan a ellos.

Existen dos tipos de pliegos: los PPT y los PCAP. Por un lado, el PPT es un documento fundamental que contiene toda la información necesaria para que el objeto del contrato se ejecute a satisfacción del órgano que contrata. Contiene todos los aspectos técnicos del objeto del contrato para garantizar la ejecución de la prestación deseada. Por otra parte, el PCAP es un documento en el que se establecen las condiciones y criterios objetivos para la adjudicación de un contrato en concreto, formando sus cláusulas parte integrante del posterior contrato que celebre la Administración pública. Es decir, suponen

¹²³ Vid. BOAM núm. 8.121, de 26 de marzo de 2018.

un conjunto de criterios y condiciones para garantizar no solo la elección del contratista más adecuado, sino también la ejecución efectiva de la prestación.

Teniendo en cuenta la relevancia de los pliegos en un procedimiento de contratación, así como los distintos pliegos que conforman un contrato, se van a elaborar dos propuestas de implementación de la circularidad en los pliegos del contrato de suministros propuesto: una en relación con el PPT y otra, con el PCAP.

2.1. La propuesta de Pliego de Prescripciones Técnicas¹²⁴

El PPT contiene toda la información necesaria para que la ejecución del contrato se lleve a cabo conforme a las especificaciones técnicas que pretende el órgano de contratación (en este caso, la Dirección General de Deporte). Por tanto, resulta imprescindible introducir la circularidad dentro de las condiciones técnicas del contrato, es decir, en el PPT. De esta forma, se delimita mejor no solo la vinculación entre el objeto y la circularidad, sino también los requisitos circulares que deben acreditarse respecto de los bienes objeto del suministro. En este sentido, puede introducirse la circularidad en las cláusulas del PPT de cuatro formas distintas¹²⁵:

Primero, cuando en la Cláusula 1 del PPT se expone el objeto del contrato, la LCSP abre la posibilidad a que se vinculen especificaciones técnicas medioambientales con éste¹²⁶, siempre que dicha vinculación se haga de forma clara y directa¹²⁷. En este sentido, procede la vinculación del objeto con el ciclo de vida de los productos deportivos que se pretenden suministrar, haciendo hincapié en la reutilización, la rentabilidad y la durabilidad. De esta forma, el título del contrato quedaría redactado de la siguiente forma:

“SUMINISTRO DE DIVERSO MATERIAL DEPORTIVO REUTILIZADO, RENTABLE Y/O DURADERO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE ESCUELAS MUNICIPALES DE

¹²⁴ Vid. Anexo VII. Propuesta de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid. Pliego de Prescripciones Técnicas

¹²⁵ Todas las citas textuales que se van a incluir en este apartado están extraídas del Anexo VII.

¹²⁶ Cfr. Artículo 99 de la LCSP.

¹²⁷ Vid. Resolución 112/2018, de 25 de abril de 2018, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En este caso, la vinculación de la circularidad al objeto del contrato parece más adecuada que la que, a modo de ejemplo expuesto en el capítulo anterior, se hizo en un Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana al intentar vincular la erradicación de la pobreza energética en el municipio al objeto del contrato, que era de suministro eléctrico de las instalaciones municipales¹²⁸. No obstante, en el hipotético caso de que se impugnasen los pliegos y el tribunal correspondiente los anulase, no hay que alarmarse. A lo largo de este trabajo, se ha expuesto como la exhaustividad de la LCSP deja poco margen de maniobra al órgano de contratación. En este sentido, se debería seguir intentado vincular la circularidad al objeto del contrato de otra forma, tal y como se hizo en aquel Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana. Al fin y al cabo, incorporar la circularidad en los pliegos se trata de un método ensayo/error hasta acertar con la fórmula adecuada.

Se debe especificar la necesidad técnica de que estos productos no provengan de materias primas o recursos naturales, sino de la reutilización de otros que ya se encontraban en una etapa de declive¹²⁹ dentro de su vida útil. En caso de ser productos que deriven de materias primas, garantizarse que van a volver a ser utilizados al final de su vida útil para producir otros materiales. En el Anexo VII, se propone la introducción a la Cláusula 1 del siguiente párrafo:

“(...) Dicho material deportivo debe ser reutilizado, rentable y/o duradero; y, para ello, debe tenerse en cuenta el ciclo de vida de los productos. Se pretende que los materiales o bien sean reutilizados, o bien provengan de materias primas y/o recursos naturales, pero que se justifique un ulterior proceso de reutilización para garantizar la reducción del uso de materias primas (...)”.

Segundo, en la Cláusula 2 de los PPT relativa a la garantía de los suministros, puede añadirse una garantía ambiental, que confirme la reutilización de dichos productos como elementos de la producción de otros materiales futuros. Esto puede hacerse dentro de la propia empresa, para producir materiales de la misma gama, o bien justificando la

¹²⁸ Cfr. Resolución núm. 198/2017, de 2 de marzo de 2017, del TACRC.

¹²⁹ Existen cuatro etapas del ciclo de vida: introducción, madurez, crecimiento y declive (IHOBE, 2020).

colaboración de ésta con una segunda empresa que utiliza sus productos cuando están en la etapa de declive para reutilizarlos en otras producciones, reduciendo así el impacto ambiental. En el Anexo donde se introduce la propuesta de PPT, se contempla de la siguiente forma:

“(...) Además, la empresa adjudicataria se hace responsable del tratamiento de los productos suministrados una vez desgastados para su posterior reutilización como material para producir nuevos productos. No obstante, el tratamiento ulterior de éstos puede llevarse a cabo de forma externalizada por la empresa, justificándose en todo caso la existencia de colaboración con otra y que se cumple este requisito (...)”.

Tercero, en la Cláusula 3 del PPT, en el apartado sobre inspección del suministro, debe vincularse la función del Ayuntamiento como Administración para garantizar la ejecución del contrato conforme a criterios de circularidad y facilitar la cuestión ambiental de forma transversal para la resolución de cuestiones técnicas. En este sentido, se introduce en el pliego de dos formas distintas:

“(...) Garantizar la ejecución del contrato con estricta sujeción al suministro adjudicado, así como a los criterios de circularidad del producto recogidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Resolver todas las cuestiones técnicas que surjan en cuanto a interpretación de las condiciones de los materiales, siempre que no se modifiquen las condiciones del contrato. Para resolverlas, debe primar siempre la circularidad de los productos suministrados (...)”.

Por último, en la Cláusula 4 del PPT se establecen las especificaciones técnicas de carácter social. Sin embargo, debe añadirse una perspectiva ambiental. A modo de ejemplo, puede matizarse que la empresa debe tener en cuenta el ciclo de vida del producto, así como el análisis de éste. De esta forma, se opta por la reutilización y el reciclado, tanto en el origen como en futuras producciones a raíz de ese producto. Esta idea se recoge de la siguiente forma:

“(...) Que dentro la documentación que deba aportarse para licitar se incluya un Análisis del Ciclo de Vida (ACV) de todos los productos que se van a suministrar, indicándose que la procedencia de éstos no proviene de materias primas y/o recursos naturales. En caso de ser fabricados con este tipo de materias, debe garantizarse un ulterior tratamiento del producto para que, una vez se encuentre en la etapa final de su ciclo de vida, se reutilice como materia para producir futuros materiales. Este ulterior tratamiento puede producirse o bien dentro de la propia empresa, o bien en otra en la que se externalicen estos servicios, garantizándose, en cualquier caso, la reutilización de los productos (...)”.

No obstante, dentro de la misma Cláusula 4 puede optarse por la exigencia de ecoetiquetas en los productos. Se puede exigir un etiquetado ambiental de Tipo I que tenga en cuenta el ACV de los productos, según lo dispuesto en la norma ISO 14024/2018. Esta reglamentación establece la forma en la que se pueden desarrollar las etiquetas de Tipo I, fijándose los distintos procedimientos de certificación para otorgar esta etiqueta; así como los criterios ambientales del producto, las características de la función de éste y la evaluación y demostración del cumplimiento. De esta manera, el etiquetado ambiental del Tipo I según la norma ISO se introduce en el PPT de la siguiente forma:

“(…) Que los bienes o servicios objeto del contrato estén acompañados de etiquetas ambientales que tengan en cuenta el Análisis del Ciclo de Vida (ACV). En concreto, se exige el etiquetado ambiental de Tipo I, según lo dispuesto en la Norma ISO 14024/2018 (…)”.

Tal y como queda demostrado, un PPT con perspectiva circular es posible, a la vez que útil. Dentro del PPT, se puede vincular la circularidad al objeto del contrato, introducir especificaciones técnicas que tengan en cuenta el carácter circular del producto que se suministra y establecer garantías ambientales relacionadas con la circularidad.

2.2. La propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares¹³⁰

A lo largo de este trabajo se ha expuesto la necesidad de implementar una CPE a través de la inclusión en la contratación de criterios sociales, ambientales y de innovación. En este sentido, también se han recogido tres fases diferenciadas en las que se puede implementar, en este caso, una CPC: en la selección del contratista, en los criterios de adjudicación y en la ejecución del contrato.

No obstante, en el apartado 3.1 del capítulo II de este trabajo, se recogen las distintas dificultades que tienen las AAPP a la hora de introducir la CPSAR (que es una manifestación de la CPE). En este apartado no solo se tienen en cuenta dichas dificultades, sino que intentan superarse para traer al plano práctico una implementación de la CPC en el PCAP de un contrato del Ayuntamiento de Madrid.

¹³⁰ Vid. Anexo VIII. Propuesta de implementación de la CPC en el Ayuntamiento de Madrid. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

Para una mayor comprensión de este apartado, no debe olvidarse que el PCAP contiene todos los derechos y obligaciones a los que se someten la Administración y el contratista una vez se formaliza el contrato. Por tanto, es importante recoger la circularidad en este pliego, de tal forma que pueda garantizarse al máximo la ejecución del contrato conforme a criterios circulares¹³¹.

2.2.1. *Sobre la selección del contratista*

En esta fase, se pretende estudiar si se puede implementar la circularidad como criterio subjetivo para poder contratar. En este sentido, podría exigirse un sello verde para las empresas como requisito para contratar con la Administración (Cláusula 13 del PCAP), como Ecolabel europeo. Sin embargo, resultaría ciertamente discriminatorio, al tener las empresas de reducida dimensión más dificultades para obtener esta certificación, atendiendo a lo dispuesto en capítulos anteriores¹³². Por tanto, debería estudiarse su compatibilidad con la jurisprudencia al respecto, aunque no parece que vaya a ser posible y, por extensión, no se incluye en la propuesta de PCAP.

2.2.2. *Sobre los criterios de adjudicación*

Tal y como se ha expuesto en capítulos anteriores de este trabajo, el principal problema para que los tribunales admitan criterios de adjudicación circulares es la falta de vinculación de estos con el objeto del contrato. Por tanto, debe vincularse el objeto y la necesidad del contrato con la implementación de la circularidad en el procedimiento de contratación, de la misma forma expuesta *supra* dentro de los PPT (Cláusula 5 del PCAP). En este sentido, en la propuesta de PCAP se justifica de la siguiente forma:

“(…) Además, atendiendo a los compromisos suscritos por esta Administración en materia de sostenibilidad, se vincula el suministro de los productos objeto del contrato a los criterios de circularidad. La circularidad en este contrato implica que estos productos sean fabricados a partir de otros en desuso, y no de materias primas y/o recursos naturales. A su vez, se pretende garantizar el ulterior tratamiento de estos al final de su ciclo de vida, de tal forma que se garantice su reutilización. La circularidad en la

¹³¹ Todas las citas textuales que se van a incluir en este apartado están extraídas del Anexo VII.

¹³² *Vid. II. La CPSAR y su implementación en España. Apartado 3.1. Discusiones sobre su implementación* (páginas 17-19 de este trabajo).

producción consiste en hacer referencia a la reutilización, rentabilidad y durabilidad de los productos. En este sentido, se busca que los productos suministrados sigan esa misma dirección (...)”.

Una vez expuesta la vinculación de la circularidad con el objeto del contrato, deben explicarse las cláusulas relativas a la adjudicación. Respecto de los criterios de adjudicación (Cláusula 17), debe introducirse un doble criterio, en el que se combinen la calidad ambiental y el coste económico de los productos en la misma medida (50-50). Para la valoración de la calidad ambiental, se empleará el ACV de los productos y se hará un juicio de valor teniendo en cuenta su grado de reutilización, tanto en su origen como a futuro. Si bien el sistema para cuantificar los puntos de cada oferta respecto de estos criterios se recoge en los anexos del pliego, en la Cláusula 17 se establece lo siguiente:

“(...) Estos son el criterio de menor coste y los criterios de reutilización, rentabilidad y durabilidad de los materiales empleados para la fabricación de los productos objeto del contrato, así como su ulterior tratamiento para reutilizarlos en futuros procesos de producción (...)”.

Además, para la adjudicación puede exigirse el etiquetado ambiental de Tipo I según la norma ISO 14024/2018 de los productos objeto del contrato, tal y como se ha expuesto en el PPT. Este aspecto se recoge en la Cláusula 22 del PCAP, estableciéndose la obligatoriedad de aportar la acreditación de estos productos como documento que debe figurar en la presentación de la oferta por parte de los contratistas. Por otra parte, suponiendo que el Ayuntamiento de Madrid muestra un gran compromiso con la circularidad en sus procedimientos de contratación (de hecho, el compromiso con la sostenibilidad lo adquieren al comprometerse con los ODS), se puede introducir la posibilidad de que el órgano de contratación decida no adjudicar¹³³ el contrato al licitador seleccionado en la mesa, justificándose en todo caso sobre su escasa inclusión de la circularidad en su producción¹³⁴ (Cláusula 21 del PCAP). Este punto se recoge de la siguiente forma en la propuesta de pliegos:

“(...) En el caso de que la propuesta elegida no incorpore la circularidad en el proceso de producción de los materiales que se van a suministrar, el órgano de contratación puede decidir no adjudicar el contrato. Esto se debe a razones de interés público materializadas con los compromisos de la

¹³³ La no adjudicación de un contrato debe hacerse conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la LCSP.

¹³⁴ Al ser la cuestión ambiental de interés público, resulta pertinente que sea un motivo para la no adjudicación; siempre y cuando quede bien justificado.

Administración en materia de sostenibilidad, así como la falta de vinculación con el objeto del contrato (...)”.

Ninguno de estos tres aspectos supone la libertad incondicional de la Administración para elegir la oferta, ni tampoco parecen contravenir los principios de la contratación. Además, están expresamente mencionados en los pliegos, hecho que facilita que el órgano de contratación pueda exigirlos en la ejecución del contrato. Lo realmente complicado en general es probar su vinculación con el objeto del contrato, aunque se ha expuesto de forma clara y directa anteriormente. En este sentido, deben poder admitirse estos aspectos como criterios de adjudicación.

2.2.3. Sobre las condiciones especiales de ejecución

Siguiendo lo expuesto en la propuesta del PPT, se puede introducir la exigencia de que el empaquetado de los productos sea biodegradable como condición especial de ejecución (Cláusula 11 del PCAP). No obstante, para garantizar un cumplimiento efectivo de los aspectos ambientales en la ejecución, pueden establecerse penalidades concretas de acuerdo con la legislación española actual que refuercen el compromiso del Ayuntamiento en materia ambiental (que deben recogerse en la Cláusula 30).

2.3. Algunas reflexiones sobre la propuesta de pliegos

Cuando se ha hecho referencia a una contratación “paraguas” en este trabajo, se pretendía que la contratación pública pudiera incorporar, en este caso, criterios circulares de forma transversal, en todas las fases de la contratación. Ciertamente es que cada contrato requiere analizar en qué partes es mejor ubicar la CPC, pero se ha demostrado como, a través de un minucioso análisis, pueden establecerse de varias formas en los pliegos. Sin embargo, tal y como se lleva demostrando a lo largo de estas páginas, no resulta sencillo incorporar la circularidad a los procedimientos de contratación, aunque pueda parecerlo por las aparentes facilidades que se recogen en la LCSP. Esto se debe a que esta ley es muy exhaustiva, de tal forma que los distintos órganos de contratación tienen poco margen de maniobra a la hora de elaborar los pliegos. No obstante, a través de la propuesta realizada se evidencia como se puede implementar la economía circular a pesar de que existan ciertos obstáculos.

CONCLUSIONES

La elaboración de este trabajo nace de la importancia de la contratación pública y del reto ambiental que supone la introducción de la sostenibilidad en el mercado. La importancia de la contratación pública dentro de la economía se materializa en relación con su porcentaje del PIB. Para poder hacer frente a la cuestión de sostenibilidad desde la contratación, se ha hecho una propuesta para su implementación desde la economía circular. La economía circular no solo supone romper con la linealidad en la producción, sino que, al servicio de las políticas públicas, puede suponer un cambio de comportamiento de los agentes económicos dentro del mercado. En este sentido, la contratación pública debe ser como un paraguas en el que se incorpore la sostenibilidad como oportunidad para materializar un compromiso más efectivo.

En este trabajo se ha expuesto una propuesta de implementación de la circularidad en el procedimiento de contratación pública en el Ayuntamiento de Madrid, que nace a raíz de un expediente de contratación real, extraído de la PLACSP, demostrándose la viabilidad de la implementación de la CPC. Ciertamente es que se ha aplicado la circularidad a un contrato de suministros, con un procedimiento abierto y una tramitación ordinaria. No obstante, aunque solo se haya probado la posibilidad para este tipo de contratos, puede implementarse en muchos otros, atendiendo a las peculiaridades de cada uno, así como los distintos procedimientos y tramitaciones. La propuesta de implementación se ha podido desarrollar a pesar de la complejidad que existe para llevar a la práctica una CPAR. En este sentido, es cierto que la LCSP abre un abanico de posibilidades a la implementación de criterios de circularidad. Esto se debe a que se busca una contratación pública que supere el criterio tradicional de contratar al menor coste posible para adoptar una contratación basada en la calidad-precio. Pero la LCSP se queda en eso: en una normativa que ampara la estrategia en la contratación, pero que no es fácil ejecutar en la realidad práctica la CPC. En este sentido, tal y como se ha explicado, resulta realmente complejo incorporar criterios de circularidad como criterios subjetivos para contratar y como criterios de adjudicación. En relación con los segundos, resulta realmente llamativo, pues la LCSP deja margen de maniobra, pero en la práctica existen muchos requisitos que deben cumplirse. Cabe plantear que, si existe una falta de incorporación de criterios sociales, ambientales y de innovación, tal y como recoge la OIREscon en sus informes, se debe más a las dificultades que existen en la práctica que a la voluntad de las AAPP.

En este sentido, las Directivas suponen un marco mínimo sobre el que establecer regulaciones nacionales. Son como una hoja de ruta, en la que se fijan unos estándares mínimos para homogeneizar al máximo las diferentes normas nacionales sobre una materia concreta y, de esta forma, conseguir un mismo objetivo. Por tanto, las leyes de cada Estado miembro en materia de contratación pública deben adaptarse a lo dispuesto en las Directivas, siendo preferible que las nuevas leyes vayan en el sentido de las Directivas. Si bien hubiera sido más adecuado redactar una ley *ex novo*, en España, con la transposición de las Directivas en 2017 no sucedió así. En vez de promulgar una nueva ley que tuviera como núcleo la CPE (que es lo que se contiene en las Directivas), se incorporó todo el contenido de éstas a la ley anterior, que es el RDL de 2011, hecho que derivó en una LCSP muy extensa y demasiado exhaustiva para implementar eficientemente en la realidad práctica la CPC como estrategia en la contratación. Observando la evolución normativa expuesta en los Capítulos I y II, se muestra como cada vez más las legislaciones nacional y europea han ido adquiriendo un mayor compromiso frente a la cuestión de la sostenibilidad. Por tanto, no es de extrañar que el siguiente paso sea promulgar una Directiva que contemple la CPAR de una forma más completa, y más teniendo en cuenta el compromiso que existe dentro de la UE con los ODS. En este sentido, los Estados miembros deberían emplear las Directivas como marco normativo para construir una legislación nacional que fuera un paso más allá, en lugar de resignarse a transponer lo estrictamente justo y necesario, como ha sucedido en España con la LCSP. De esta forma, no solo se conseguiría una mayor materialización de la sostenibilidad en el mercado a largo plazo, sino que también supondría ser una legislación pionera en Europa, en la que otros Estados miembros podrían mirarse y a la que seguramente no le haría falta grandes cambios cuando entren en vigor las siguientes Directivas en materia de contratación.

No obstante, que no se implementen efectivamente ni la CPAR ni la perspectiva de circularidad no quiere decir que no exista un marco normativo que no las posibilite. En este sentido, debe apostarse por la contratación pública como muestra de colaboración público-privada. Gracias a ella, se consiguen materializar mejor las políticas públicas, pues suponen un mayor compromiso de las empresas con los objetivos que marque la Administración, dentro de los que se puede enmarcar la circularidad. La contratación pública debe ser entendida como un nuevo modelo de gobernanza con el que perseguir

un cambio de perspectiva en el mercado a largo plazo a través de la colaboración con los agentes económicos, como las empresas. Pero la implementación de la circularidad en la contratación no es sencilla, pues requiere de planificación y de voluntad política para querer implementarla. Dejar atrás una perspectiva de contratar a bajo coste por una que implemente la calidad ambiental a través de la circularidad puede suponer, en muchos casos, contratar a costes más elevados. Si bien deberían enfocarse los distintos presupuestos de las AAPP en este sentido, puede entenderse que ahora, tras la crisis socioeconómica provocada por la pandemia, no sea lo más preferible. Pero para ello están los fondos europeos, muestra del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Gimeno Feliú deja claro que los fondos *Next Generation* suponen una inyección de liquidez que, entre otras cosas, debe ser usada al servicio de conseguir estos beneficios a largo plazo que implica la CPC, entre otras. Por tanto, hoy en día, no debería tratarse de una imposibilidad económica para implementar la CPC, sino más bien de una imposibilidad política. La gestión de los fondos *Next Generation* mostrará cuáles son las prioridades de nuestros gobernantes. No obstante, también hay que tener en cuenta la imposibilidad técnica para ejecutar una CPC expuesta *supra*.

Volviendo a la implementación de la propuesta para el Ayuntamiento de Madrid, la importancia de un cambio de gobernanza pública en dicha institución es muy relevante. Al ser un ente público con tanto peso a nivel técnico, político y económico, dicho cambio en su gobernanza supondría un contrapeso frente al resto de las AAPP. Teniendo en cuenta lo expuesto en el trabajo, en el caso de que se decida no implementarse, no será tanto ni por una cuestión económica ni por una cuestión técnica, sino más bien por cuestiones políticas. Al fin y al cabo, se ha demostrado la posibilidad de ejecutar la CPC. En el caso de que se decidiera implementar la circularidad en la contratación como herramienta de ejecución de las políticas públicas, el Ayuntamiento de Madrid no tiene por que hacerlo de golpe. No se trata de cambios radicales, sino de compromisos paulatinos y constantes, que ayuden a cambiar el comportamiento del mercado en detrimento de una economía circular, alejada de la linealidad de la producción actual. Basta con empezar promulgando Decretos e Instrucciones que inspiren una CPC e ir aumentando el presupuesto en las partidas presupuestarias que vayan destinadas a aspectos que tienen más fácil tienen implementar la CPC, como las de provisión de suministros, como en la propuesta desarrollada.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Madrid (2020). *Memoria del Registro de Contratos del Ayuntamiento de Madrid y su Sector Público*.
- Burzaco Samper, M. (2016). *Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales*. En *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N°86/2016 (págs. 281-310).
- Burzaco Samper, M. (2018). *La contratación pública como instrumento activo de innovación social*. En *Revista Jurídica*, N°33/2018 (págs. 281-310).
- Burzaco Samper, M. (2020). *La contratación pública*. En *Derecho Administrativo Económico* (págs. 110-130). Madrid: Dyckinson.
- Campos, C. (16 de Noviembre de 2021). *Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública en 3 ejes*. España.
- Codes, J. M. (2020). *La Administración Instrumental*. En *Derecho Administrativo Económico* (págs. 105-106). Madrid: Dyckinson.
- Comisión Europea (2018). *Contratación pública para una economía circular. Orientación y buenas prácticas*.
- Comisión Europea (2021). *Adquisiciones sociales - una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*. *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- Cudolà, V. A. (2021). *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Fuentes Giné, L. (2021). *La contratación pública sostenible bajo la lente del concepto paraguas*. *Revista General de Derecho Administrativo* 58.
- García, J. (Junio 2020). *Régimen jurídico de la economía circular aplicado a la contratación pública*. *Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 8 , 71-97.

- Gimeno Feliú, J. M. (2015). La “codificación” de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE. *Revista Española de Derecho Administrativo* 172.
- Gimeno Feliú, J. M. (2018). El control de la ejecución de los contratos de colaboración público-privada como elemento determinante de una nueva gobernanza. En J. M. Feliú, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada* (págs. 13-56). Barcelona: Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Barcelona.
- Gimeno Feliú, J. M. (2021). El desafío de los fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21-41.
- Gobierno de España (2018). *España circular 2030. Estrategia española de economía circular*
- Grupo de Contratos del Sector Público (2019). *La contratación pública sostenible: la economía circular*. Gómez-Acebo y Pombo.
- IHOBE, S. (2020). *La compra y la contratación pública verde en Euskadi 2005-2020*. Bilbao: IHOBE, S.A.
- IHOBE, S. (2020). *Métodos de huella ambiental de productos y servicios. Análisis de ciclo de vida*. Bilbao: IHOBE, S.A.
- JCCPE. (2021). *Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020*. JCCPE.
- Jiménez, J. M. (2019). *Guía rápida sobre los contratos reservados. ¿Qué son? ¿Cómo se aplican?* Universidad de la Laguna.
- Magide Herrero, M. (2020). Derecho Administrativo Económico; marco constitucional y de derecho de la Unión de la intervención de los poderes públicos en la economía. En *Derecho Administrativo Económico* (pág. 11). Madrid: Dykinson.

- Mangas Martín, A. (2020). Derecho europeo y Derecho español. En A. M. Martín, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- OIREscon. (2020). *Informe anual de actuaciones de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*. OIREscon.
- OIREscon. (2022). *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020. Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación*. OIREscon.
- Pérez de los Cobos, E. (2019). *La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular*. Universidad de Murcia.
- Santa María Beneyto, M. J. (2000). Medio ambiente en Europa. Retos para el desarrollo sostenible. *Universidad de Alicante*, 11-16.
- Terrón Santos, D. (2019). La nueva actividad pública de fomento: el "green nudge" en la actual contratación pública. *GAPP. Nueva Época*, 24-39.

JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES

A. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Sentencia TJUE, de 15 de julio de 1964, Asunto C-6/64, Costas c. Enel.
- Sentencia TJUE del 17 de septiembre de 2002. Asunto C-513/99, Concordia contra Helsingin.

B. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

- Resolución núm. 198/2017, de 2 de marzo, del TACRC.
- Resolución núm. 576/2019, de 23 de mayo de 2019, del TACRC.
- Resolución núm. 576/2019, de 26 de mayo de 2019, del TACRC.
- Resolución núm. 235/2019, de 6 de junio de 2019, del TACRC.
- Resolución núm. 368/2020, de 12 de marzo de 2020, del TACRC.
- Resolución núm. 427/2021, de 16 de abril de 2021, del TACRC.

C. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

- Resolución núm. 112/2018, de 25 de abril de 2018, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

D. ABOGACÍA DEL ESTADO

- Instrucción 1/2008, de 5 de febrero, de la Administración General del Estado, sobre la contratación de las fundaciones, sociedades mercantiles y Entidades Públicas Empresariales Dependientes.

NORMATIVA

A. DIRECTIVAS EUROPEAS

- Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.
- Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos

B. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

- Constitución española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

C. ACUERDOS DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- Acuerdo de 24 de mayo de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba la integración del perfil de contratante de los órganos de contratación del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos, así como de los perfiles de contratante de las entidades del sector público municipal en la Plataforma de Contratación del Sector Público.
- Acuerdo de 23 de marzo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se designa el personal que integra las mesas de contratación del Ayuntamiento de Madrid

- Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Hacienda y Personal.
- Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte
- Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de Alcaldía.

D. DECRETOS DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- Decreto de 15 de diciembre de 2016, del delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 5/2016, relativa a los criterios de actuación en la contratación municipal.

E. ACUERDOS DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- Acuerdo de 29 de diciembre de 2021 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

ANEXOS

**ANEXO I. NÚMERO DE CONTRATOS E IMPORTE DE ESTOS EN ESPAÑA
(2013-2019)**

		AGE	CCAA	EELL
2013	Número de contratos	19.910	55.651	26.317
	Importe (€)	4.417.835.953	9.766.341.312	9.706.693.977
2014	Número de contratos	19.325	74.057	32.850
	Importe (€)	5.645.115.417	9.874.610.033	7.021.434.822
2015	Número de contratos	17.755	69.506	32.678
	Importe (€)	6.830.715.853	10.843.162.634	4.239.104.793
2016	Número de contratos	19.430	83.978	76.975
	Importe (€)	3.272.914.102	11.188.614.263	7.038.878.151
2017	Número de contratos	22.594	118.535	81.169
	Importe (€)	5.976.105.795	11.658.006.997	5.681.428.478
2018	Número de contratos	47.681	556.448	129.321
	Importe (€)	4.957.310.812	14.850.900.115	6.437.395.858
2019	Número de contratos	49.608	891.817	347.360
	Importe (€)	6.999.250.854	18.035.808.831€	7.287.689.428

Fuente: Registro de Contratos del Sector Público.

Gobierno de España

ANEXO II. VOLUMEN DE CONTRATOS E IMPORTE DE ESTOS EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID (2020)

A. VOLUMEN DE CONTRATOS E IMPORTE SEGÚN EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

	Áreas de Gobierno	Distritos	Organismos Autónomos	Otros
Número de contratos	548	369	129	9
Importe (€)	1.010.166.063	73.430.694	166.666.787	2.930.479

Fuente: Memoria del Registro de Contratos del Ayuntamiento de Madrid y su Sector Público (2020)

B. VOLUMEN E IMPORTE SEGÚN EL TIPO DE CONTRATO

	Suministros	Obras	Servicios
Número	333	121	601
Distribución según el número (%)	31,56	11,47	56,97
Importe (€)	108.572.952	169.115.413	975.505.657
Distribución según importe (%)	8,66	13,49	77,84

Fuente: Memoria del Registro de Contratos del Ayuntamiento de Madrid y su Sector Público (2020)

**ANEXO III. INVENTARIO DE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
ENTES INSTRUMENTALES QUE INTEGRAN EL AYUNTAMIENTO DE
MADRID**

SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL	
Organismos Autónomos Locales	Agencia para el Empleo
	Informática del Ayuntamiento de Madrid
	Agencia Tributaria de Madrid
	Madrid Salud
	Agencia de Actividades
Sociedades Mercantiles y Entidades Públicas Empresariales	E.M. Transportes de Madrid, S.A.
	Club de Campo Villa de Madrid, S.A.
	E.M. Servicios Funerarios de Madrid, S.A.
	MERCAMADRID, S.A.
	Madrid Calle 30, S.A.
	Madrid Destino Cultura Turismo y Negocio, S.A.
	E.M. Vivienda y Suelo de Madrid, S.A.
	E.M. Servicios Funerarios y Cementerios de Madrid, S.A.
Fundaciones, Instituciones sin ánimo de lucro y Comunidades de usuarios	F. Consejo España-India
	F. Promoción del Diseño Comunidad de Madrid
	Federación Española de Municipios y Provincias
	Asoc. Turismo de Madrid
	Asoc. Red de Entidades para el Desarrollo Local
	Asoc. Red Española de Ciudades Inteligentes
	Entidad Urbanística de Conservación Cuatro Torres
	Federación de Municipios de Madrid
Consortios	C. Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid

Fuente: Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

Gobierno de España

ANEXO IV. IMPLEMENTACIÓN DE LOS CRITERIOS SOCIALES, AMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (2020)

A. VOLUMEN DE CONTRATOS CON ESTOS CRITERIOS EN LAS CONDICIONES DE ADMISIÓN

	AGE	CCAA	EELL
Criterios sociales	0,53%	0,71%	6,33%
Criterios ambientales	10,40%	3,53%	5,70%
Criterios de innovación	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020

B. VOLUMEN DE CONTRATOS CON ESTOS CRITERIOS EN LOS CRITERIOS DE EJECUCIÓN

	AGE	CCAA	EELL
Criterios sociales	5,87%	10,95%	11,39%
Criterios ambientales	1,07%	3,53%	1,58%
Criterios de innovación	5,07%	4,95%	3,80%

Fuente: Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020

C. NÚMERO DE LICITACIONES QUE INCLUYEN CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN

	Nº de licitaciones que incluyen estas condiciones
Criterios sociales	1238
Criterios ambientales	449
Criterios de innovación	20

Fuente: Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020

ANEXO V. CUADRO-RESUMEN SOBRE EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN Y LA COMPOSICIÓN DE LA MESA DE CONTRATACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DEL CAPÍTULO V

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN ¹³⁵	El titular del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte o la persona titular de un órgano directivo dependiente de ésta y designada expresamente, que para el caso concreto es el titular de la Dirección General de Deporte.	
	<i>Tramitación del expediente de contratación</i>	Secretaria General Técnica del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte.
MESA DE CONTRATACIÓN ¹³⁶	<i>Presidente/a</i>	El titular del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte o la persona titular de un órgano directivo dependiente de ésta y designada expresamente, que para el caso concreto es el titular de la Dirección General de Deporte.
	<i>Secretario/a</i>	Funcionario del Área de Gobierno designado por el titular de ésta.
	<i>Vocales</i>	El titular de la Asesoría Jurídica o funcionario suplente.
		El titular de la Intervención General o funcionario suplente
Dos funcionarios técnicos adscritos al Área de Gobierno y que sean personal laboral o funcionarios de carrera.		

¹³⁵ Cfr. Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte. BOAM núm. 8.434, de 8 de julio de 2019.

¹³⁶ Cfr. Acuerdo de 23 de marzo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se designa el personal que integra las mesas de contratación del Ayuntamiento de Madrid. BOAM núm. 8.121, de 26 de marzo de 2018.

ANEXO VI. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CPC EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID. DOCUMENTO DE PLIEGOS

Documento de Pliegos

Número de Expediente **300/2020/00329**

Publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público 27-07-2020

Suministro de diverso material deportivo para el desarrollo del programa de escuelas municipales de promoción deportiva, el aula deportiva municipal, el estadio Vallehermoso y la sala de psicomotricidad del CDM Moratalaz

Valor estimado del contrato: 28.818,18€

Tipo de Contrato: Suministros

Importe: 34.870€

Subtipo: Adquisición

Importe (sin impuestos): 28.818,18€

Lugar de ejecución: ES300 Madrid La entrega de los suministros se realizará en las ubicaciones que se relacionan en el Anexo II del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que rige el presente contrato. Municipio de Madrid.

Plazo de ejecución: 20 días

Clasificación CPV

37400000 - Artículos y material deportivo.
34432000 - Partes y accesorios para bicicletas.
34432100 - Neumáticos para bicicletas.
37415000 - Equipo para atletismo.
37451100 - Pelotas de béisbol.
37451130 - Bates de béisbol.
37451140 - Material de ayuda para el bateo
37451160 - Equipo de protección para béisbol y sófbol.

37451200 - Equipo de hockey sobre hierba.
37452100 - Equipo de bádminton.
37452710 - Pelotas de tenis.
37452730 - Raquetas de tenis.
37452740 - Material de formación para tenis.
37452900 - Pelotas de voleibol.
37453700 - Testigos.
37461500 - Mesas para tenis de mesa.
39122100 - Armarios.

Proceso de Licitación

Procedimiento: Abierto simplificado

Tramitación: Ordinaria

Presentación de la oferta: Electrónica

Contrato cubierto por el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP): Sí

Detalle de la Licitación:

https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:detalle_licitacion&idEvl=IwWpC0NQjbWrz3GQd5r6SQ%3D%3D

Entidad Adjudicadora

Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte

Tipo de Administración: Administración Local

Actividad Principal: 22 - Servicios de Carácter General

Tipo de Entidad Adjudicadora: Órgano de Contratación

Sitio Web <http://www.madrid.es>

Perfil del Contratante:

<https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:perfilContratante&idBp=HZ8y8TDnjc8QK2TEfXGy%2BA%3D%3D>

Dirección postal: C/Montalbán, 1. 28014. Madrid, España.

Teléfono: +34 915880056

Correo electrónico: contratacioncultura@madrid.es

Proveedor de Pliegos

Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte

Plazo de Obtención de Pliegos

Hasta el 09/08/2020 a las 15:00

Plazo de Presentación de Oferta

Hasta el 10/08/2020 a las 19:00

Observaciones: Suministro de diverso material deportivo para el desarrollo del programa de escuelas municipales de promoción deportiva, el Aula Deportiva Municipal, el Estadio Vallehermoso y la Sala de Psicomotricidad del CDM Moratalaz

Apertura sobre único declaración responsable y criterios cuantificables automáticamente

Apertura sobre administrativo y criterios cuantificables automáticamente El día 12/08/2020 a las 10:00 horas Apertura sobre único declaración responsable y criterios cuantificables automáticamente

Proveedor de Información adicional

Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte

Recepción de Ofertas

Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte

Lugar: entorno digital

Objeto del Contrato: Suministro de diverso material deportivo para el desarrollo del programa de escuelas municipales de promoción deportiva, el aula deportiva municipal, el estadio Vallehermoso y la sala de psicomotricidad del CDM Moratalaz

Valor estimado del contrato: 28.818,18 EUR.

Presupuesto base de licitación

- Importe: 34.870 EUR.
- Importe (sin impuestos): 28.818,18 EUR.

Clasificación CPV

37400000 - Artículos y material deportivo.	37451200 - Equipo de hockey sobre hierba.
34432000 - Partes y accesorios para bicicletas.	37452100 - Equipo de bádminton.
34432100 - Neumáticos para bicicletas.	37452710 - Pelotas de tenis.
37415000 - Equipo para atletismo.	37452730 - Raquetas de tenis.
37451100 - Pelotas de béisbol.	37452740 - Material de formación para tenis.
37451130 - Bates de béisbol.	37452900 - Pelotas de voleibol.
37451140 - Material de ayuda para el bateo	37453700 - Testigos.
37451160 - Equipo de protección para béisbol y sófbol.	37461500 - Mesas para tenis de mesa.
	39122100 - Armarios.

Plazo de ejecución: 20 días

Lugar de ejecución: La entrega de los suministros se realizará en las ubicaciones que se relacionan en el Anexo II del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que rige el presente contrato. Municipio de Madrid.

Condiciones: Se deberá adjuntar albarán justificativo del suministro que se entrega.

Subentidad Nacional: Madrid

Código de Subentidad Territorial: ES300

Opciones y prórrogas

Plazo

Descripción: No procede

Condiciones de ejecución del contrato

- Se aceptará factura electrónica: Sí
- Condiciones especiales de ejecución de Contrato
- **Consideraciones de tipo ambiental** - Es condición de especial ejecución la utilización de materiales biodegradables en el empaquetado o embalado de los productos a adquirir en el presente suministro. Antes de la finalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá aportar a la persona responsable del contrato un informe sobre el material utilizado para el embalaje y su carácter biodegradable

Condiciones de Licitación

Importe Máximo Gastos de Publicidad: 0 EUR.

Requisitos de participación de los licitadores

Condiciones de admisión

- Capacidad de obrar - Escritura de constitución debidamente inscrita en el Registro correspondiente, NIF, escritura de poder, en su caso, y poder de bastanteo. Si es persona física, únicamente DNI. Empresas extranjeras conforme a la cláusula 27 del PCAP.
- Preferencia para empresas con trabajadores con discapacidad - Declaración responsable conforme al modelo del Anexo II del PCAP relativo al cumplimiento de la obligación de contar al menos con un 2% de trabajadores con discapacidad o adoptar las medidas alternativas correspondientes y al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa vigente en materia laboral, social y de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.
- No prohibición para contratar - No estar incurso en ninguna de las prohibiciones para contratar del artículo 71 de la LCSP.
- No estar incurso en incompatibilidades - No estar incurso en ninguno de los supuestos de incompatibilidad previstos en el artículo 71 LCSP.
- Cumplimiento con las obligaciones con la Seguridad Social - Declaración de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social.
- Cumplimiento con las obligaciones tributarias - Declaración de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de alta en el IAE

Preparación de oferta

- **Sobre:** Sobre único
- **Tipo de Oferta:** Documentación administrativa y criterios cuantificables automáticamente
- **Evento de Apertura:** Apertura sobre único declaración responsable y criterios cuantificables automáticamente
- **Descripción:** Sobre único de declaración responsable y oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes

Criterios de Adjudicación

Criterios evaluables mediante aplicación de fórmulas

Oferta Económica

- **Subtipo Criterio:** Precio
- **Ponderación:** 50
- **Expresión de evaluación:** La puntuación de la oferta económica se hará de acuerdo con la siguiente fórmula: $Puntuación = 100 \times (X/K)$ Siendo, X el

% descuento ofertado que será el mismo para la totalidad de los precios unitarios. K el mayor % descuento de las ofertas admitidas.

- Cantidad Mínima: 0
- Cantidad Máxima: 50

Criterios evaluables mediante juicio de valor

Oferta con mayor circularidad

- Subtipo Criterio: Análisis del Ciclo de Vida (ACV)
- Ponderación: 50
- Expresión de la evaluación: Se hará un juicio de valor de acuerdo con el grado de reciclaje y reutilización del producto. Dicha información será sustraída del ACV de los productos objeto del contrato.
- Cantidad Mínima: 0
- Cantidad Máxima: 50

Subcontratación permitida

Se podrá contratar con terceros la realización parcial de la prestación, en los términos del artículo 215 de la Ley 9/2017

ANEXO VII. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CPC EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID. PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

DIRECCIÓN GENERAL DE DEPORTE

SUDIRECCIÓN GENERAL PARA LA EXTENSIÓN, LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y LA PRÁCTICA DEPORTIVA

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

EXPEDIENTE: 300/2020/00329

TÍTULO DEL CONTRATO:

SUMINISTRO DE DIVERSO MATERIAL DEPORTIVO REUTILIZADO, RENTABLE Y/O DURADERO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE ESCUELAS MUNICIPALES DE PROMOCIÓN DEPORTIVA, EL AULA DEPORTIVA MUNICIPAL, EL ESTADIO VALLEHERMOSO Y LA SALA DE PSICOMOTRICIDAD DEL CDM MORATALAZ

1. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del contrato es el suministro de diverso material deportivo para el desarrollo del programa de escuelas municipales de promoción deportiva, para el Aula Deportiva Municipal, reponiendo el material existente, y para realizar la dotación de material para el Estadio Vallehermoso y de determinados suministros para la sala de psicomotricidad del CDM Moratalaz.

Dicho material deportivo debe ser reutilizado, rentable y/o duradero; y, para ello, debe tenerse en cuenta el ciclo de vida de los productos. Se pretende que los materiales o bien sean reutilizados, o bien provengan de materias primas y/o recursos naturales, pero que se justifique un ulterior proceso de reutilización para garantizar la reducción del uso de materias primas.

En el caso de que hubiera una baja de oferta económica, dicha baja se utilizará para adquirir más “Bates de béisbol de aluminio de 28 pulgadas BPF 1.15” (ref. 8) que se suministrarán en el mismo lugar que los otros suministros con esa referencia.

2. GARANTÍA DE LOS SUMINISTROS

La garantía de los suministros se fijará en 2 años, desde la recepción definitiva de los mismos por parte del Ayuntamiento de Madrid.

La empresa adjudicataria responderá en todo caso y directamente de aquellos daños que pueden causar a terceros como consecuencia de un mal estado, defecto o vicio del equipo suministrado.

Además, la empresa adjudicataria se hace responsable del tratamiento de los productos suministrados una vez desgastados para su posterior reutilización como material para producir nuevos productos. No obstante, el tratamiento ulterior de éstos puede llevarse a cabo de forma externalizada por la empresa, justificándose en todo caso la existencia de colaboración con otra y que se cumple este requisito.

3. REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL ADJUDICATARIO

Suministro

Las tareas de control y vigilancia del suministro serán desarrolladas por el responsable del contrato. Este será responsable de la inspección y vigilancia de la ejecución del contrato, y asumirá la representación técnica de la Administración frente al Adjudicatario.

Inspección del suministro

El Adjudicatario proporcionará al responsable del contrato toda clase de facilidades para los reconocimientos, mediciones y pruebas o ensayos de materiales, con objeto de comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas en este Pliego de Prescripciones Técnicas, permitiendo y facilitando el acceso a todas las partes, incluso a las fábricas o talleres en que se produzcan materiales o se realicen trabajos para el suministro.

Las funciones del responsable del contrato, en orden a la dirección, control y vigilancia del suministro que fundamentalmente afectan a sus relaciones con el Adjudicatario, son las siguientes:

- Exigir al Adjudicatario, directamente o a través del personal a sus órdenes, el cumplimiento de las condiciones contractuales.
- Garantizar la ejecución del contrato con estricta sujeción al suministro adjudicado, así como a los criterios de circularidad del producto recogidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Resolver todas las cuestiones técnicas que surjan en cuanto a interpretación de las condiciones de los materiales, siempre que no se modifiquen las condiciones del contrato. Para resolverlas, debe primar siempre la circularidad de los productos suministrados.
- Participar en la recepción definitiva y redactar el informe de conformidad final conforme a las normas legales establecidas.

Representante del Adjudicatario

El Adjudicatario designará una persona responsable que asuma la dirección del suministro que garantice que la empresa cumple con sus obligaciones contractuales y

que actúe como interlocutor con el ente contratante, y en particular con el responsable del contrato, a todos los efectos que se requieran durante la ejecución de este.

Así mismo, el Adjudicatario tiene la obligación de designar un sustituto para supuestos casos de ausencia de la persona responsable designada.

4. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE CARÁCTER SOCIAL Y AMBIENTAL

Serán obligaciones de carácter general para todos los licitadores y, en particular, para aquél que resulte contratista, atendiendo a su carácter transversal, atribuido por la normativa vigente, las siguientes cláusulas sociales y ambientales:

- Que los bienes y servicios objeto del contrato hayan sido producidos o se desarrollen respetando las normas sociolaborales vigentes en España y en la Unión Europea o de la Organización Internacional del Trabajo.
- Que se tenga en cuenta la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con diversidad funcional, así como los criterios de accesibilidad universal y de diseño universal o diseño para todas las personas, tal y como son definidos estos términos en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de personas con diversidad funcional y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.
- Que en toda la documentación, publicidad, imagen o materiales que deban aportarse en la fase de licitación o que sean necesarios para la adjudicación del contrato y su ejecución, deberá hacerse un uso no sexista del lenguaje, evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas y fomentar con valores de igualdad la presencia equilibrada, la diversidad y la corresponsabilidad.
- Que dentro la documentación que deba aportarse para licitar se incluye un Análisis del Ciclo de Vida (ACV) de todos los productos que se van a suministrar, indicándose que la procedencia de éstos no proviene de materias primas y/o recursos naturales. En caso de ser fabricados con este tipo de materias, debe garantizarse un ulterior tratamiento del producto para que, una vez se encuentre en la etapa final de su ciclo de vida, se reutilice como materia para producir futuros materiales. Este ulterior tratamiento puede producirse o bien dentro de la propia empresa, o bien en otra en la que se externalicen estos servicios, garantizándose, en cualquier caso, la reutilización de los productos.
- Que los bienes o servicios objeto del contrato estén acompañados de etiquetas ambientales que tengan en cuenta el Análisis del Ciclo de Vida (ACV). En concreto, se exige el etiquetado ambiental de Tipo I, según lo dispuesto en la Norma ISO 14024/2018.

La persona responsable del contrato supervisará de forma periódica el cumplimiento de las obligaciones que en relación con las cláusulas sociales se hayan impuesto directamente a la empresa adjudicataria en el pliego o hayan sido ofertadas por éste, así como las que deriven de la legislación social y laboral vigentes.

Con carácter previo a la finalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá presentar un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones sociales que le fueran exigibles legal o contractualmente.

5. LUGARES DE ENTREGA DE LOS SUMINISTROS

Dentro del precio del contrato, la empresa adjudicataria se encargará de la carga, transporte y descarga de los suministros, y en su caso, del montaje, incluyendo, en su caso, los gastos asociados a la posible devolución del suministro. La entrega se efectuará por medio adecuado.

En el caso del programa de Escuelas de Colaboración, se ha determinado que los lugares de entrega sean las sedes de las Federaciones correspondientes que de conformidad con los convenios correspondientes son las encargadas de la ejecución de dicho programa en los Colegios pertinentes, salvo para determinados suministros que se entregarán directamente en el Colegio Público receptor de dicha actividad.

La empresa adjudicataria deberá enviar al responsable del contrato el albarán justificativo del suministro que se entrega, con todos los detalles sobre el mismo, incluyendo el número de referencia del suministro.

6. PLAZOS DE ENTREGA

El plazo para la entrega será de 20 días naturales desde el 1 de septiembre de 2020 como fecha de inicio prevista o, en su defecto, desde la formalización del contrato.

7. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El adjudicatario deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros como consecuencia de la ejecución de este contrato.

Subdirector General para la extensión, la promoción y el fomento
de la actividad física y la práctica deportiva

Documento firmado electrónicamente en los términos y fecha expresados al pie de este escrito

ANEXO VIII. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CPC EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID. PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

Por la extensión del PCAP, únicamente se desarrollan en este Anexo las cláusulas en las que se puede introducir la economía circular.

**ÁREA DE GOBIERNO DE CULTURA,
TURISMO Y DEPORTE**

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SERVICIO DE CONTRATACIÓN

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EL CONTRATO DE SUMINISTROS DE: SUMINISTRO DE DIVERSO MATERIAL DEPORTIVO REUTILIZADO, RENTABLE Y/O DURADERO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE ESCUELAS MUNICIPALES DE PROMOCIÓN DEPORTIVA, EL AULA DEPORTIVA MUNICIPAL, EL ESTADIO VALLEHERMOSO Y LA SALA DE PSICOMOTRICIDAD DEL CDM MORATALAZ

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I. Régimen jurídico

Cláusula 1. Régimen jurídico

CAPÍTULO II. Del órgano contratante

Cláusula 2. Órgano de contratación

Cláusula 3. Responsable del contrato

Cláusula 4. Unidad encargada del seguimiento y ejecución del contrato

CAPÍTULO III. Del contrato

Cláusula 5. Objeto y necesidad del contrato

El objeto del contrato al que se refiere el presente pliego es el descrito en el apartado 1 de su Anexo I. La descripción y características de los bienes y la forma de llevar a cabo la prestación por el adjudicatario serán las estipuladas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, así como los factores de todo orden a tener

en cuenta. En el mismo apartado se hace referencia igualmente a las necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato.

Además, atendiendo a los compromisos suscritos por esta Administración en materia de sostenibilidad, se vincula el suministro de los productos objeto del contrato a los criterios de circularidad. La circularidad en este contrato implica que estos productos sean fabricados a partir de otros en desuso, y no de materias primas y/o recursos naturales. A su vez, se pretende garantizar el ulterior tratamiento de estos al final de su ciclo de vida, de tal forma que se garantice su reutilización. La circularidad en la producción consiste en hacer referencia a la reutilización, rentabilidad y durabilidad de los productos. En este sentido, se busca que los productos suministrados sigan esa misma dirección.

De conformidad con el artículo 99.3 LCSP el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos que deberán justificarse debidamente. En el presente contrato la justificación de la no división en lotes, se indica en el apartado 1 del Anexo I al presente pliego.

Cláusula 6. Valor estimado

Cláusula 7. Presupuesto base de licitación y precio del contrato

Cláusula 8. Existencia de crédito

Cláusula 9. Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

Lugar de entrega de los bienes.

Cláusula 10. Prórroga del contrato

Cláusula 11. Condiciones especiales de ejecución

Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas a su objeto, en el sentido del artículo 145 LCSP, no sean directa o indirectamente discriminatorias y sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea.

Las condiciones especiales de ejecución para este contrato se indican en el apartado 16 del Anexo I al presente pliego. Es condición de especial ejecución la utilización de materiales biodegradables en el empaquetado o embalado de los productos a adquirir en el presente suministro. Antes de la finalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá aportar a la persona responsable del

contrato un informe sobre el material utilizado para el embalaje y su carácter biodegradable.

Cuando de conformidad con el apartado 1 del Anexo I al pliego, se indique que se trata de un contrato cuya ejecución implique la cesión de datos por entidades del sector público al contratista, la condición especial de ejecución obligatoria prevista en el artículo 202.1 LCSP indicada en el apartado 16 del Anexo I al pliego, tendrá el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211 LCSP.

Para el caso de incumplimiento del resto de condiciones especiales de ejecución deberán establecerse penalidades en el apartado 22 del Anexo I al presente pliego o atribuirles a estas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211 LCSP. Todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen en la ejecución de este.

Cláusula 12. Revisión de precios

CAPÍTULO IV. Del licitador

Cláusula 13. Aptitud para contratar

Cláusula 14. Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público

CAPÍTULO V. Del procedimiento de adjudicación

Cláusula 15. Procedimiento

Cláusula 16. Publicidad

Cláusula 17. Criterios de adjudicación

El artículo 159.6 c) LCSP dispone que la oferta se evaluará, en todo caso, con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos.

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación son los señalados en los apartados 10 y 14 del Anexo I al presente pliego, con la ponderación atribuida a cada uno de ellos o cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia. Estos son el criterio de menor coste y los criterios de reutilización, rentabilidad y durabilidad de los materiales empleados para la

fabricación de los productos objeto del contrato, así como su ulterior tratamiento para reutilizarlos en futuros procesos de producción.

Cuando se señale un único criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148. De entre los criterios objetivos de adjudicación, en el apartado 15 del Anexo I al presente pliego se señalan los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 LCSP.

TÍTULO II. LICITACIÓN DEL CONTRATO

CAPÍTULO I. De las proposiciones

Cláusula 18. Presentación de proposiciones

Cláusula 19. Forma y contenido de las proposiciones

Cláusula 20. Certificación de la documentación presentada, valoración y apertura de proposiciones

CAPÍTULO II. De la propuesta de adjudicación, adjudicación y perfección y formalización

Cláusula 21. Efectos de la propuesta de adjudicación. Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato y desistimiento de adjudicación por la Administración

La propuesta de adjudicación del contrato no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto, que no los adquirirá, frente a la Administración, mientras no se haya formalizado el contrato o, en su caso, aceptada por el contratista la resolución de adjudicación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 LCSP la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización o, en su caso, aceptada por el contratista la resolución de adjudicación.

Sólo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa.

En el caso de que la propuesta elegida no incorpore la circularidad en el proceso de producción de los materiales que se van a suministrar, el órgano de contratación puede decidir no adjudicar el contrato. Esto se debe a razones de interés público materializadas con los compromisos de la Administración en materia de sostenibilidad, así como la falta de vinculación con el objeto del contrato.

Cláusula 22. Adjudicación del contrato

La adjudicación del contrato corresponde al órgano de contratación señalado en el apartado 2 del Anexo I al presente pliego.

El órgano de contratación adjudicará el contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 LCSP. Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la mejor oferta es la que incorpora el precio más bajo, sin perjuicio de la aplicación de criterios para la determinación de ofertas anormalmente bajas. La adjudicación utilizando una pluralidad de criterios se hará en base a la mejor relación calidad-precio.

La mesa procederá a requerir a la empresa que ha obtenido la mejor puntuación, mediante comunicación electrónica, para que, en su caso, presente la suscripción de las pólizas que se indican en el apartado 12 del Anexo I al pliego y todo ello en el plazo de 7 días hábiles a contar desde el envío de la comunicación.

Cuando el empresario esté inscrito en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o figure en una base de datos nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, como un expediente virtual de la empresa, un sistema de almacenamiento electrónico de documentos o un sistema de precalificación, y éstos sean accesibles de modo gratuito para los citados órganos, no estará obligado a presentar los documentos justificativos u otra prueba documental de los datos inscritos en los referidos lugares, siendo únicamente necesario la manifestación expresa por parte del licitador de su inscripción en el Registro o base de datos correspondiente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139.1 LCSP, la presentación de las proposiciones supone la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos en un Estado miembro de la Unión Europea.

Además, en el plazo de 7 días hábiles, deberá presentar cualquier otra documentación que no figure inscrita en el Registro de Licitadores.

Por tanto, en aquellos casos en los que no resultara exigible la obligación de figurar inscrito en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, o cuando alguno de los datos o documentos no constaran inscritos en el referido Registro, la mesa de contratación deberá requerir al empresario que haya presentado la mejor oferta, así como a todas las empresas integrantes de la UTE que haya sido propuesta como adjudicataria, para que en el plazo de 7 días hábiles a contar desde el envío de la comunicación presenten, en su caso, la siguiente documentación:

1. La relativa a la capacidad de obrar
2. Bastanteo de poderes
3. Habilitación empresarial
4. Obligaciones tributarias y con la Seguridad Social
5. El etiquetado ambiental de Tipo I de los productos, de acuerdo con la norma ISO 12024/2018.

Cláusula 23. Perfección y formalización del contrato

TÍTULO III. EJECUCIÓN DEL CONTRATO

CAPÍTULO I. Derechos y obligaciones del contratista

Sección primera. De los abonos al contratista

Cláusula 24. Pago del precio del contrato

Sección segunda. De las exigencias al contratista

Cláusula 25. Obligaciones, gastos e impuestos exigibles al contratista

Sección tercera. De las disposiciones laborales, sociales y de transparencia

Cláusula 26. Obligaciones laborales, sociales y de transparencia

Sección cuarta. De la confidencialidad y protección de datos de carácter personal

Cláusula 27. Deber de confidencialidad

Cláusula 28. Protección de datos de carácter personal

Sección quinta. De los seguros y responsabilidades por daños

Cláusula 29. Seguros

Cláusula 30. Responsabilidad del contratista por daños y perjuicios

CAPÍTULO II. De la cesión y subcontratación

Cláusula 31. Cesión del contrato

Cláusula 32. Subcontratación

CAPÍTULO III. Ejecución del contrato

Sección primera. Del riesgo y ventura

Cláusula 33. Riesgo y ventura

Sección segunda. Del cumplimiento del contrato

Cláusula 34. Entrega de los bienes

Sección tercera. De la ejecución defectuosa y la demora

Cláusula 35. Ejecución defectuosa y demora

Sección cuarta. De la modificación y suspensión del contrato

Cláusula 36. Modificación

Cláusula 37. Suspensión del contrato

CAPÍTULO IV. Extinción del contrato

Sección primera. Resolución del contrato

Cláusula 38. Resolución del contrato

Sección segunda. De la terminación del contrato

Cláusula 39. Terminación del contrato

Cláusula 40. Recepción del objeto del contrato

Cláusula 41. Liquidación del contrato

Sección tercera. Del plazo de garantía

Cláusula 42. Plazo de garantía

Cláusula 43. Vicios o defectos durante el plazo de garantía

Sección cuarta. Prerrogativas y facultades de la Administración y recursos

Cláusula 44. Prerrogativas y facultades de la Administración

Cláusula 45. Recursos