

La contratación pública sostenible: origen y desarrollo

Sustainable public procurement: its origin and development

Fecha de recepción: 23/11/2023

Fecha de aceptación: 19/12/2023

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA COMPRA SOSTENIBLE COMO POLÍTICA PÚBLICA.—2.1. Fase de sensibilización y ambientalización.—2.2. La compra verde: un nuevo paradigma en la contratación.—2.3. Una mirada más amplia: la contratación pública sostenible.—III. ACTORES PROMOTORES DEL COMPROMISO PÚBLICO AMBIENTAL.—3.1. Organizaciones ecologistas y entidades del tercer sector.—3.2 La comunidad científica.—3.3. Las ciudades y administraciones locales.—IV. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EUROPA.—4.1. Directivas y comunicaciones comunitarias.—4.2. Legislación y planes nacionales.—V. DOS CASOS PIONEROS EN ESPAÑA.—5.1. El Ayuntamiento de Barcelona.—5.2. La agencia IHOBE.—VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.—VII. NUEVOS RETOS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El peso de la contratación del sector público en Europa, es decir, su poder de compra representa alrededor del 15 % del PIB europeo. Se trata, por tanto, de un potente instrumento que puede y debe ayudar también a la mejora del medio ambiente y a un desarrollo más sostenible.

En este trabajo analizaremos el marco conceptual de la contratación con criterios ambientales, la importancia de una política pública que internaliza los objetivos de desarrollo sostenible, con una altísima capacidad de influir en el mercado y una componente ejemplificadora en la acción de las administraciones y su relación con los bienes comunes y con la ciudadanía. El artículo refiere a los inicios de la compra verde, con un apartado específico a los principales

* Txema Castiella, Máster en Políticas Públicas y Sociales. <https://orcid.org/0009-0001-0475-1878>
Bettina Schaefer, licenciada en Arquitectura y Urbanismo. <https://orcid.org/0009-0006-6839-7982>

actores que actuaron de fuerzas motrices del cambio. A continuación, se expone el desarrollo legislativo en el marco comunitario europeo, así como su traslación normativa a España y a las Comunidades Autónomas.

Por su valor práctico, se exponen dos casos pioneros en España —Ayuntamiento de Barcelona y la agencia vasca IHOB— resumiendo el desarrollo evolutivo de la inclusión de cláusulas ambientales en nuestra contratación, los obstáculos y los avances principales, tanto en el campo del marco normativo como de la gestión. El trabajo incluye un apartado sobre las principales estrategias para poder evaluar la implementación y resultados de una compra sostenible, para acabar sugiriendo algunos de los retos que todavía tenemos en este terreno. El objeto del trabajo es una política pública que, en un período de 25 años, se ha desarrollado de manera impensable y con resultados globalmente muy positivos.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública, contratación sostenible, compra verde, cláusulas ambientales, políticas públicas.

ABSTRACT

The weight of public sector contracting in Europe, that is, its purchasing power, represents around 15 % of European GDP. It is, therefore, a powerful instrument that can and should also help to improve the environment and more sustainable development.

In this work we will analyse the conceptual framework of contracting with environmental criteria, the importance of a public policy that internalizes the objectives of sustainable development, with a very high capacity to influence the market and an exemplary component in the action of administrations and their relationship with common goods and with citizens. The article refers to the beginnings of green purchasing, with a specific section on the main actors who act as driving forces of change. Next, the legislative development in the European community framework is explained, as well as its regulatory translation to Spain and the Autonomous Communities.

Due to their practical value, two pioneering cases in Spain are presented —Barcelona City Council and the Basque agency IHOB— summarizing the evolutionary development of the inclusion of environmental clauses in our contracting, the obstacles and the main advances, both in the field of regulatory and management framework. The work includes a section about the main strategies to be able to evaluate the implementation and results of a sustainable purchase, to end suggesting some of the challenges that we still have in this terrain. In the obvious framework of a public policy that, in a period of 25 years, has developed in an unthinkable way and with overall very positive results.

KEYWORDS: Public procurement, sustainable procurement, green purchasing, environmental clauses, public policies.

I. INTRODUCCIÓN

En 1999 el Ayuntamiento de Helsinki convocó una licitación para la explotación y gestión de sus autobuses urbanos. Como era lógico, la adjudicación se basaría principalmente en la oferta más ventajosa económicamente, pero se incluía una novedad: la gestión ambiental. Según este vector se otorgarían puntos a aquellas propuestas que supusieran una reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno y de la contaminación acústica. Aunque no se trataba de la primera vez que se incluían cláusulas ambientales en un concurso, las circunstancias hicieron que éste fuera un caso pionero y de gran trascendencia para el inicio de la contratación sostenible, tal y como hoy la entendemos.

Sucedió que de las dos empresas que se presentaron, la que perdió la licitación —Concordia, nombre por el que se conoce el caso— impugnó el resultado por considerar que las cláusulas ambientales eran discriminatorias porque beneficiaban al otro licitador —el operador principal de la ciudad—. Ese litigio llegó, en última instancia hasta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en 2002 (TJUE, 2002) dictó sentencia, señalando que la autoridad local tenía derecho a incluir cláusulas ambientales en la contratación. Ese dictamen (de 17 de septiembre 2002) establecía que:

La oferta más ventajosa podrá tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de emisiones de óxido de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que estén vinculados con el objeto del contrato, no confieran a la autoridad una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados en los documentos del contrato o en el anuncio de licitación, y cumplan con todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular el principio de no discriminación.

Esta conclusión ya encerraba los criterios básicos que delimitarían el ámbito jurídico para este tipo de contratación. Precisaba también que el hecho de que sólo una empresa cumpliera determinados requisitos no era un motivo de discriminación.

Puede resultar sorprendente, desde nuestra perspectiva actual, que tuviera que pronunciarse el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para dar una primera luz verde a la inclusión de cláusulas ambientales en nuestras contrataciones públicas. Habían pasado más de diez años desde la Declaración de Río, en la que Naciones Unidas alertaba sobre la urgencia de actuar a todos los niveles para promover un desarrollo más sostenible. Y, no obstante, la inercia y la lentitud de las administraciones y los ritmos del desarrollo legislativo habían impedido actuaciones más ambiciosas.

Por ello, el caso de los autobuses de Helsinki representa el inicio simbólico de la contratación pública sostenible. Informa del papel pionero que las ciudades —sobre todo nórdicas y centroeuropeas— tuvieron en el impulso de esta nueva política pública y anticipa, vía resolución del tribunal europeo,

las bases de lo que será el desarrollo de una nueva etapa en las legislaciones y regulaciones —a nivel comunitario, nacional y local—.

La decisión del TJUE fue, sin duda, una victoria para la ciudad de Helsinki y también para aquellas otras ciudades y actores que querían impulsar la compra verde. Pero, como todas las victorias, también ésta fue parcial. Si bien daba luz verde a la introducción de cláusulas ambientales, también delimitaba el terreno y las normas de juego, señalando unas limitaciones —notablemente la de vincular cualquier mejora a su relación con el objeto del contrato— que se han ido manteniendo casi invariables a lo largo de más de 20 años, constriñendo en algunos casos los intentos para ser más ambiciosos y articular un mayor compromiso con el medio ambiente desde las administraciones.

Desde la licitación, en 1999, de los transportes públicos en Helsinki, hasta hoy, se ha avanzado mucho en la contratación pública sostenible. Los objetivos y la urgencia de los cambios que se necesitan, no obstante, son enormes: recordemos que el objetivo aceptado a nivel mundial, en términos de cambio climático, es no superar los 1,5 grados de calentamiento respecto a los niveles preindustriales. Ello reclama la implicación de todos los sectores, la movilización de todos los recursos, la utilización de todos los instrumentos. La contratación pública es uno de ellos y de los más relevantes. La reciente cumbre mundial COP-28 ha vuelto a poner de manifiesto la urgencia de esos objetivos compartidos. Y la contratación pública ha estado presente en la cumbre, por ejemplo mediante el acuerdo firmado por cuatro países de gran peso económico (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Alemania) para desarrollar medidas que, a través de la contratación pública para la compra de acero y cemento —dos productos básicos con grandes emisiones de carbono— supongan un avance claro en la descarbonización y en conseguir reducción de emisiones, potenciando cambios tecnológicos en el mercado y mayor eficiencia en la producción y uso de esos materiales.

II. LA COMPRA SOSTENIBLE COMO POLÍTICA PÚBLICA

Aunque tiene un reflejo directo en la contratación —mecanismo de compra o provisión de bienes, servicios o inversiones— la compra sostenible se configura desde principios de este siglo como una nueva política pública. Es decir, no se trata de un procedimiento o de una fase de un proceso administrativo, sino que responde a unos intereses determinados y a unos objetivos claros que tienen su fundamento en el interés común —en este caso, la protección del medio ambiente— y que son articulados por la administración pública.

Como política pública tiene la singularidad que se desarrolla añadiendo valor a las funciones propias de la administración. Ya se trate de la provisión de bienes, de servicios o de la construcción de obra pública, la compra pública sostenible añade objetivos y beneficios complementarios. La creación de una escuela infantil, por ejemplo, se concreta en la construcción de un nuevo

edificio, que servirá a su propósito de garantizar la enseñanza en una zona determinada. Pero si ese edificio se construye con materiales determinados, con sistemas naturales que favorezcan el aislamiento o la luz solar, disponga de placas solares, etc., estará consiguiendo beneficios adicionales y relevantes para el bien común. La introducción de criterios de sostenibilidad en la contratación pública se substancia, en muchas ocasiones, en *el cómo se hacen las cosas*, independientemente de cuáles sean. No crea nueva actividad “per se”, sino que se focaliza en la manera de actuar de la administración pública.

Una manera que responde a los objetivos de responsabilidad ambiental, de minimización de efectos negativos, de gestión racional de los recursos naturales, del ahorro y la eficiencia, desde el punto de vista ambiental. Son propósitos proclamados y asumidos por organismos internacionales, por Naciones Unidas, desde las declaraciones de Río hasta los ODS, por la Unión Europea y por nuestra legislación nacional y normativa local.

Las Naciones Unidas, a través de su Iniciativa Internacional de Contratación Pública Sostenible, define esta compra como *Un proceso por medio del cual las organizaciones públicas satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, trabajos y utilidades de manera que logra mejor valor por dinero en base al ciclo de vida total en términos de generar beneficios, no solamente para la organización, sino también para la sociedad y la economía, mientras reduce significativamente los impactos negativos en el medio ambiente.*

En este sentido, podemos identificar algunos de los objetivos principales:

- Contribuir, a través de la contratación pública, a proteger y mejorar el medio ambiente (reducción emisiones contaminantes, ahorro de recursos naturales, minimización y gestión responsables de los residuos, etc.).
- Internalizar una parte de los costes ambientales intangibles, para poder minimizarlos.
- Influir en el mercado, para estimular la producción sostenible y la innovación tecnológica en esa dirección.
- Ejercer un liderazgo público desde la coherencia, practicando aquello que se espera de la ciudadanía y de las empresas, es decir, liderar desde el ejemplo.

Esta política de incorporación de criterios ambientales, sociales y/o éticos en la contratación ha recibido diversas denominaciones (compra verde, compra ecológica, contratación sostenible...) , que a veces responden a diversos grados de desarrollo. Sumariamente podemos identificar algunas fases de este proceso:

2.1. Fase de sensibilización y ambientalización

En la década de los años 90, se produjo una creciente sensibilización en relación con la degradación del medio ambiente y la urgencia de articular respuestas efectivas. La comunidad internacional simbolizó esta nueva etapa

en la Cumbre de la Tierra, el encuentro celebrado en Río de Janeiro el año 1992, auspiciado por las Naciones Unidas.

En este contexto, algunas administraciones públicas empiezan a realizar programas de información y educación ambiental, con el objeto de promover una mayor concienciación en la ciudadanía y algunos cambios de hábitos, relacionados con la vida cotidiana (ahorro de agua, uso eficiente de la energía, reciclaje de residuos...). Aparecen algunas ecoetiquetas, en algunos casos promovidas por el sector público, que intentan señalar buenas prácticas o productos ambientalmente más respetuosos con el medio ambiente.

En general, no obstante, todas estas iniciativas son ajenas al funcionamiento de las propias administraciones. Pareciera que el cambio ambiental que se hacía tan urgente era un tema de la ciudadanía, con escaso énfasis en el sistema productivo y aún menor interpelación al sector público.

El papel reciclado como símbolo

En aquellos años, previos al mundo digital, el uso del papel reciclado como material de oficina (cartas, informes, fotocopias, impresiones, etc.) se convirtió, no sin resistencias, en un caso paradigmático de la introducción de hábitos ambientales en algunos ayuntamientos. Desde su modesta dimensión, el papel simbolizaba bien algunos mensajes que más tarde deberían generalizarse, a través del conocido círculo: reducir-reutilizar-reciclar.

- Reducir: minimizar el consumo, evitar el uso innecesario de materiales, no es sólo de sentido común sino la principal estrategia de sostenibilidad. Hábitos —poco frecuentes hace 20 años— como fotocopiar o imprimir por las dos caras, conseguían automáticamente una reducción del 50 % en el uso de materias primeras y de costes económicos. Es también pertinente, desde esta óptica, preguntarnos si es necesario imprimir ese documento que, tal vez, podemos leer o consultar en pantalla.
- Reciclar: es decir, dar una nueva vida a productos que íbamos a desechar, volverlos al ciclo de vida útil. En este caso, para utilizar papel reciclado, necesitamos primero reciclar el papel que utilizamos y eso suponía introducir en las oficinas y centros de trabajo público la misma lógica de recogida selectiva de residuos, es decir, poder depositar en recipientes específicos el papel ya usado, para que entrara en el circuito de reciclaje. A principios de este siglo esa era una práctica inexistente en nuestro contexto. El simple hecho de devolver a la “papelera” - a la “eco-papelera”) su uso etimológico, de recogida de papel (principal residuo que se genera en las oficinas, por ejemplo) era un cambio significativo.

- Reutilizar: Por supuesto, la actuación más relevante era, paralelamente, utilizar papel reciclado en los centros de trabajo. El reciclaje permite la reutilización de los materiales y el ejemplo del papel es, de nuevo, uno de los más tangibles. Del papel y cartón convenientemente tratados, se fabrica nuevo papel, hoy perfectamente homologado, con el ahorro consiguiente de materias primas y recursos. Pero la reutilización se puede extender a otras buenas prácticas, como la creación de bloques de notas, a través de papeles o impresos ya utilizados sólo por una única cara. La austeridad es una de las mejoras aliadas de la eficiencia económica y debiera ser uno de los principios de las políticas sostenibles.

2.2. La compra verde: un nuevo paradigma en la contratación

A finales de los 90 pero, sobre todo, en la primera década de este siglo, algunas ciudades, especialmente del norte y centro de Europa, dan un salto adelante de gran significación: empiezan a introducir cláusulas ambientales en los pliegos de condiciones que han de regir la contratación de ciertos bienes o servicios. Ya hemos citado el caso de los autobuses de Helsinki, pero hay muchas otras ciudades pioneras, que desarrollan una intensa actividad para ambientalizar su propio funcionamiento. Podríamos destacar las experiencias de ciudades como Viena, Hannover, Kolding, Aalborg, Göteborg o Zúrich. Se trata de experiencias novedosas con un gran componente de innovación, tanto en los objetivos como en los procedimientos.

Pero tal vez el mayor cambio sea el de la mirada sobre la contratación pública: se revela como un poderoso instrumento para estimular cambios. Se calcula que el poder contratador de las administraciones supone alrededor de un 14-15 % del PIB europeo (OCDE, 2021), una cifra de enormes dimensiones, con un potencial de cambio ambiental que no se había utilizado hasta el momento.

Esos ayuntamientos no sólo exploran nuevas vías de acción para proteger el medio ambiente, sino que actúan con decisión ejerciendo competencias que podían ir más allá del ámbito local. Esta ha sido una constante del municipalismo en Europa: dada su proximidad a la ciudadanía y a sus problemas, las ciudades no han dudado en tratar de ofrecer respuestas, de complementar, y a veces suplir, la acción de otras administraciones supramunicipales. El Ayuntamiento de Heidelberg quería incluir objetivos de protección del clima en sus planes urbanísticos, y se inició así un debate jurídico sobre las competencias (¿podía ser un ámbito tan global como el clima, una competencia local?) y las bases legales para introducir estándares energéticos muy estrictos para edificios de nueva construcción a nivel local. Inspirada en esas experiencias locales, en 2010 la Directiva Europea de Eficiencia Energética

2010/31/UE introdujo la obligatoriedad para los Estados Miembros de establecer requisitos mínimos de eficiencia energética muy elevados, a través de los edificios, de consumo energético casi nulo. Es un ejemplo de cómo es lógico que una parte de la legislación se inspire en las experiencias municipales.

La compra verde se caracteriza, como hemos dicho, por la introducción de cláusulas ambientales en los procesos de contratación. Esa tarea se inicia, generalmente, con contratos próximos a algunos de servicios internos (compra de material de oficina o limpieza de oficinas, por ejemplo), pero rápidamente se extiende por algunos de los contratos clásicos de los servicios urbanos, como son la recogida de residuos, la iluminación urbana o el mantenimiento de fuentes), para generalizarse, progresivamente, a una gran parte de la contratación municipal. Se desarrollan nuevos criterios que otorgan puntos específicos, según la naturaleza y el objeto del contrato, como podemos ver en los ejemplos de la siguiente tabla.

Aspecto ambiental	Posible criterio
Ahorro de agua	Criterios sobre piezas de recambio en contratos de mantenimiento de edificios
Utilización de energías renovables.	Suministro de energía eléctrica
Ahorro y eficiencia energética. Reducción o limitación de gases de efecto invernadero	Estándar mínimo de eficiencia energética en nueva construcción o rehabilitación
Reducción de la contaminación acústica.	Limitación de ruido en maquinaria de oficina: equipos multifunción
Reducción o limitación de las emisiones de gases contaminantes	Flota de vehículos con Distintivo DGT Eco o Zero en contratos de servicios
Reducción o limitación de sustancias tóxicas	Contratos de limpieza de edificios: productos de limpieza
Utilización de materiales reciclados	Compra de papel
Materiales procedentes de explotaciones forestales sostenibles	Prescripción de materiales de construcción de madera certificada
Productos de comercio justo	Máquinas de vending, <i>merchandising</i> textil
Productos de agricultura ecológica	Servicios de Catering o comedores colectivos
Minimización de residuos: reducción y prevención.	Criterios de reutilización de embalaje en limpieza de uniformes
Recogida selectiva de residuos	Organización de eventos deportivos

Pero las cláusulas ambientales se extienden más allá, y se concretan también en otras partes del contrato como, por ejemplo:

- **Solvencia técnica.** Incorporando la posibilidad de solicitar a los licitadores acreditar su solvencia técnica también en el terreno ambiental (una declaración de las empresas, que puede ser substituida por certificados de sistemas de gestión ambiental ISO 14.000 o EMAS en su caso); o solicitando conocimiento, formación y experiencia ambiental del personal adscrito al contrato.
- **Obligaciones del contratista.** Introduciendo la obligación de realizar una correcta gestión ambiental y de tomar las medidas necesarias para minimizar los impactos, de acuerdo con la legislación vigente en cada momento. Se trata de un incentivo a la cadena de buenas prácticas ambientales. Otra opción es la prescripción de realización de formación ambiental al personal adscrito al contrato.
- **Responsabilidad en la ejecución del contrato.** Contemplando en el contrato posibles faltas y sanciones para aquellas actuaciones que, por acción o omisión, generen riesgos graves para el medio ambiente.

2.3. Una mirada más amplia: la contratación pública sostenible

La introducción de criterios ambientales desarrollados en la compra verde —que, como veremos, tendrán su correlato evolutivo en el ámbito legislativo— abren la puerta a una perspectiva más amplia, en la que se combinan aspectos ambientales, sociales y éticos.

En el marco de nuestra legislación —autonómica, nacional y europea— se había progresado, paralelamente, en la introducción de cláusulas sociales para avanzar, con la misma filosofía, en los objetivos de equidad, inclusión y no discriminación. La contratación era y es, también este terreno, una potente palanca de cambio, como pusieron de manifiesto, por ejemplo, la inclusión de cláusulas que garantizaban la inserción laboral de personas con discapacidades.

Pero alrededor de la compra verde y del concepto más holístico de “sostenibilidad”, confluyeron temas interrelacionados desde el punto de vista ambiental. Básicamente se trata de aspectos relacionados con la ética y la responsabilidad global. Vivimos en una época de globalización económica, de producción, intercambio y mercados globales. Esa interdependencia global obliga, en nuestra opinión, a asumir responsabilidades globales también en el ámbito de la contratación. Como muchas ONG han denunciado en estas últimas décadas, unos consumidores responsables no pueden ignorar si las deportivas que calzan han sido elaboradas con trabajo infantil, por poner un ejemplo.

Digámoslo de otro modo: el medio ambiente tiene una dimensión global, planetaria, que no podemos obviar. Como nos alerta cada vez con más evidencias y urgencia la comunidad científica, los retos que tenemos son mayoritariamente globales y requieren respuestas globales. La reducción de emisiones contaminantes es la estrategia principal para combatir el cambio climático y esa estrategia se ha de aplicar localmente con una perspectiva global. Estamos revisitando el antiguo eslogan “piensa globalmente, actúa localmente”, siendo aquí lo local nuestra contratación, que puede adquirir una mirada más global. Es evidente que esta globalización supone nuevos retos jurídicos.

En su análisis jurídico sobre la sostenibilidad ambiental en la contratación pública, González García indica, a propósito de estos aspectos: “Es importante tener presente el efecto extraterritorial de estas disposiciones en la medida en que se van a aplicar en terceros países, fuera del ámbito europeo; ya que hay una preocupación social en la introducción los requerimientos del denominado comercio justo y para ajustar la demanda de bienes a la disponibilidad real de recursos naturales” (González García, 2015). Algunos de los vectores que tienen relación con esta dimensión más global y sostenible son:

- Cumplimiento de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hacen referencia a diversos aspectos de los derechos laborales, entre los que destaca la prohibición del trabajo infantil, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, la lucha contra el trabajo infantil, las garantías de libertad sindical o la eliminación de la discriminación en materia de empleo.
- Promover un comercio más justo. Inclusión de cláusulas que tengan en cuenta los criterios que sustentan las certificaciones de “Fair trade” o comercio justo.
- Protección de bienes comunes, como los bosques primarios. Incorporación de cláusulas que eviten uso de madera proveniente de talas ilegales.
- Defensa de los derechos de los pueblos indígenas o aborígenes.

El caso de la madera certificada

El 30 de mayo de 2003, la organización Greenpeace organizó ante la puertas del Ayuntamiento de Barcelona, y por sorpresa, un funeral por los bosques primarios del planeta. Con una vistosa *performance* —pancartas negras, asistentes de luto y ataúd incluido— denunciaban el uso de madera proveniente de talas ilegales en Camerún, por parte de los servicios funerarios de la ciudad, en aquel momento una empresa municipal. El uso de madera no certificada en los servicios funerarios era el símbolo más llamativo de una campaña internacional de defensa de los bosques primarios. Greenpeace eligió Barcelona por su proyección internacional pero también porque la Agenda 21 que la ciudad había elaborado ya contemplaba acciones en este sentido.

Greenpeace y el Ayuntamiento llegaron rápidamente a un acuerdo para que esa administración desarrollara una política responsable de compra de madera, que fue pionera no sólo en España, sino en Europa. El Ayuntamiento la formalizó mediante una declaración del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad que comprometía con la protección de los bosques primarios, con la promoción del uso de madera no procedente de explotaciones clandestinas o talas ilegales y con la adquisición de madera certificada, elaborando criterios técnicos para incorporar en los Pliegos de condiciones. El compromiso incluía también la creación de una Comisión técnica con los Servicios Generales, el Instituto de Parques y Jardines, el Área de Urbanismo, la empresa funeraria y el Departamento de Medio Ambiente, así como realizar acciones informativas a las empresas potencialmente proveedoras.

Una medida de gobierno concretó en 2004 estos criterios, aplicables al uso de madera o sus derivados (papel) en las contrataciones municipales, como los bancos de parques y jardines, las pasarelas de las playas, el uso de madera en la construcción o los ya citados ataúdes. En esencia, la política de compra responsable se basaba en promover la adquisición de madera certificada por un organismo independiente que cumpla, cuando sean aplicables, con los siguientes criterios.

- La protección de la biodiversidad, incluidos los bosques primarios.
- La gestión forestal a largo plazo.
- La cadena de custodia que garantice que los productos finales se hayan elaborado con madera certificada.
- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- La mejora de las condiciones laborales y sociales de los trabajadores y las comunidades locales.
- La participación y consenso con las ONG.

Las especificaciones técnicas en los pliegos de condiciones daban preferencia, en primer lugar, a la certificación FSC por considerar que era la que mejor cumplía con la mayor parte de esos requisitos. En segundo lugar, se contemplaban otras certificaciones (PFEC, Ángel Azul o equivalente) y, finalmente, se valoraba alternativamente la aportación de otros documentos que acreditaran la procedencia de la madera de empresas comprometidas con la gestión forestal sostenible. Adicionalmente, se solicitaba en la nueva contratación un certificado de procedencia de la madera, para evitar que proviniera de explotaciones ilegales. Esta política de compra responsable de madera, por su combinación de criterios ambientales y sociales, constituye un buen ejemplo de contratación sostenible.

En los cuatro años siguientes, un 73 % de los contratos de compra madera o derivados incluyeron cláusulas de sostenibilidad en este sentido y el Ayuntamiento de Barcelona adquirió un total de 4.673 metros cúbicos de madera certificada, con destino a diversos servicios municipales.

La colaboración entre Greenpeace y el Ayuntamiento de Barcelona permitió, en una iniciativa poco habitual, la elaboración conjunta de la Guía de Educación Ambiental “Hazte amigo de los bosques” (Soto, M. A., 2006).

III. AGENTES PROMOTORES DEL COMPROMISO PÚBLICO AMBIENTAL

En un período de unos treinta años, desde la década de los 90 hasta la actualidad, se ha recorrido un intenso trayecto, que va desde la pregunta “¿Es legal la compra verde?” hasta una renovación legislativa y normativa que afecta, más allá de la contratación, al conjunto de la acción pública.

En este proceso, algunos actores han tenido un papel especialmente relevante que merece ser destacado:

3.1. Las organizaciones ecologistas y entidades del tercer sector

El proceso de toma de conciencia sobre la crisis ecológica a la que nos enfrentamos tiene sus raíces en las organizaciones ecologistas, que renuevan el mensaje de las organizaciones conservacionistas de finales del XIX, como respuesta a los crecientes problemas que el desarrollo económico plantea. La década de los años 70 significa un cambio de paradigma que tendrá un gran impacto posterior. Tres fechas simbolizan bien ese momento: 1970 se celebra el primer Día de la Tierra, en 1971 se crea la organización Greenpeace y en

1972 el Club de Roma publica el conocido Informe sobre “Los límites del crecimiento”, elaborado por el MIT.

A partir de ese momento, los movimientos ecologistas cobran fuerza y combinan ideas y activismo. Es justo reconocer que muchos de los principios en los que actualmente se basan, o deberían basarse las políticas públicas relacionadas con la protección ambiental, tienen su origen en esa renovación de las ideas que aportan las entidades ecologistas: la necesidad de reducir el uso de los combustibles fósiles, la promoción de las energías limpias y renovables, la concepción de una nueva cultura del agua, basada en el ahorro y la eficiencia, la necesidad de reducir los residuos, lo que consagraba como nuevos principios de actuación el reciclaje, la reutilización y, sobre todo, su reducción. Así con muchos otros ámbitos, desde la movilidad hasta la biodiversidad, fueron objeto de un análisis crítico y propositivo, del que beben muchas de las políticas actuales.

Más allá de este plano general, muchas organizaciones ecologistas han sido actores directamente involucrados en el desarrollo de la compra pública sostenible, ya sea desde la denuncia, la presión o la cooperación. En nuestro país, por ejemplo, Greenpeace fue un impulsor directo, como hemos dicho, de la formulación de una política de compra responsable de madera. También la organización SETEM elaboró y presentó a las administraciones propuestas para introducir criterios de comercio justo en la compra de productos textiles (uniformes de la policía local, por ejemplo) o la Fundación ECODES realizó un gran trabajo de impulso a la compra responsable, impulsando un diálogo cooperativo entre ONG, administraciones y empresas.

Pero lo más significativo —desde la perspectiva de la formulación de políticas públicas— es la campaña a nivel europeo que diversas ONG realizaron para que la compra verde tuviera un reflejo en la legislación comunitaria. Ocho grandes federaciones de entidades sociales y ecologistas —entre ellas Greenpeace, WWF, OXFAM, la Federación Europea de Comercio Justo— crearon en 2002 una coalición para promover la compra pública verde ambiental y social. El objetivo era influir en la elaboración de la Directiva que la Comisión Europea estaba preparando sobre la contratación pública (que sería la directiva de 2004 que veremos más adelante). Su propósito era que los criterios de adjudicación pudieran ir más allá del objeto del contrato y poder abarcar aspectos como el proceso de producción o ejecución. Sus objetivos específicos, resumidos por la misma coalición, eran que la contratación pública debería tener en cuenta:

- *El impacto ambiental y sobre la salud —incluido el de los métodos de producción— y la política de igualdad del licitador;*
- *La consideración de los costes externos: es decir, el beneficio de la licitación debería ser también para el público en general y no exclusivamente para el poder adjudicador.*
- *El respeto de las disposiciones de protección del empleo y de las condiciones de trabajo, así como de los derechos colectivos e individuales, según lo establecido en los Convenios de la OIT.*

3.2. La comunidad científica

Los movimientos de conservación y protección del medio ambiente siempre han tenido —y tienen— una importante base científica. No es anecdótico que una de las figuras emblemáticas del nuevo ecologismo fuera Rachel Carson, bióloga, que con su denuncia sobre las nefastas consecuencias de pesticidas como el DDT consiguió la prohibición total de dicho producto.

Biólogos, geólogos, expertos en Meteorología, geógrafos, ambientalistas, estadísticos... la comunidad científica es de una gran transversalidad cuando se trata de analizar el medio ambiente que nos rodea. El mejor ejemplo es el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) creado en 1988 bajo el auspicio de Naciones Unidas y que desde la Cumbre de Río de 1992 va ofreciendo datos y evidencias científicas sobre el deterioro del clima y su correlación con nuestras actividades contaminantes.

En el ámbito concreto de la contratación pública, la componente científica también ha estado presente desde sus primeras formulaciones. Aun tratándose principalmente de un terreno jurídico, la elaboración de estudios técnicos y de datos basados en evidencias empíricas, han tenido un rol importante. Por un lado, los aspectos más globales como el ya citado Cambio climático, que se basan en sólidas evidencias científicas, operan a favor de las políticas de compra que favorezcan cuantas medidas ayuden a reducir la contaminación y, sobre todo, las emisiones de CO₂, lo cual se concreta en un gran número de contratos (vinculados a transporte, a consumo energético, a producción, etc.).

Pero, por otra parte, también se ha producido una participación científica en aspectos concretos de la contratación. La publicación “Lecciones tardías de alertas tempranas: ciencia, precaución, innovación” de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, 2002) incluye casos prácticos de sustancias químicas amenazantes con ciertos riesgos sobre la salud y el medio ambiente que se tardaron en prohibir o gestionar adecuadamente, como por ejemplo el amianto o los CFCs (clorofluorocarbonos). Uno de los principios de la contratación pública verde es la selección de productos con características ambientalmente positivas, y la exclusión de ciertas sustancias por su potencial toxicidad o efectos negativos sobre la salud. En este sentido, la exclusión o minimización de productos clorados (exclusión de lejía como desinfectante, de papel blanqueado con cloro elemental; sustitución de artículos de oficina de PVC por PP; reducción del uso de ciertos plaguicidas), o la actual minimización de plásticos de un solo uso son algunos de los ejemplos concretos derivados de la participación científica y la aplicación del principio de la precaución o de cautela.

3.3. Las ciudades y las redes locales

Como ya hemos apuntado, uno de los actores que actúa como impulsor de la contratación ambiental responsable y como rompehielos, sobre todo en lo que respecta a las cláusulas ambientales en los contratos, han sido las ciudades. A nivel europeo, las pioneras fueron ciudades nórdicas o centroeuropeas ya citadas. No fue casualidad que uno de los principales encuentros de ciudades pioneras se realizara en Aalborg (Dinamarca) en 1994. Las 80 ciudades que participaron en aquella conferencia firmaron la “Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad”. Es una declaración de alto compromiso —en el que ya se citaba la necesidad de incorporar instrumentos de contabilidad ambiental— y del que conviene recordar, ahora que se ha devaluado y confundido tanto el concepto de sostenibilidad, cómo se asumía por parte de las ciudades:

La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos.

También en el caso español, serán las ciudades las, unos años más tarde, asumirán esta tarea pionera en el ámbito de sus competencias. El Ayuntamiento de Barcelona ejerce un papel de liderazgo que ha sido reconocido en diversos fóruns, pero también fueron activas, en los albores de esta nueva política pública, ciudades como Pamplona, Madrid o Bilbao o administraciones locales como la Diputación de Barcelona, que creó la *Xarxa de ciutats i pobles cap a la Sostenibilitat*. Más adelante expondremos dos casos singulares por su función puntera en nuestro panorama: la ciudad de Barcelona y la agencia del Gobierno Vasco, IHOBE.

La posición de las ciudades se diferencia de otras administraciones por dos factores básicos: por su proximidad a la ciudadanía, a sus problemas y a sus anhelos, y por su escala más limitada desde un punto de vista demográfico y territorial. Ambos factores explican la función innovadora que ejerce la política municipal en muchos países y en muchos programas. Los ejemplos son numerosos. Esa función de ensayo y de innovación requiere siempre, y la compra pública verde no será ninguna excepción, de desarrollos normativos y legislativos supramunicipales que den cobertura a las mejoras que se van introduciendo. El caso de las políticas ambientales, y de la contratación pública verde en concreto, seguirán ese mismo esquema. Las administraciones locales dan respuesta a la creciente sensibilización ecológica de los ciudadanos, a su mayor exigencia de una actuación coherente y ambiciosa, con una perspectiva simultáneamente

local y global. Y ello tiene su traslación al ámbito concreto de la política y de la gestión pública.

Las ciudades han tenido el valor determinante de la concreción, porque la mayoría de los contratos donde se experimentó en los primeros años eran contratos de titularidad municipal. Pero donde las ciudades ejercieron un papel más influyente fue a través de las redes de cooperación local.

Aquí tuvo un papel predominante la red de autoridades locales ICLEI (*International Council for Local Authorities Environmental Initiatives*), creada en 1990. Se trata de la mayor organización local en este ámbito, actualmente con unas 2500 ciudades asociadas de más de 125 países y, sin duda, el más potente actor para promover la sostenibilidad urbana. Entre sus muchos ámbitos de actuación (lucha contra el cambio climático, protección de la biodiversidad...), destacó a principios de este siglo su trabajo para promover la contratación pública a nivel local. La campaña PROCURA + fue un gran estímulo, con recursos, asesoramiento y trabajo en red, para impulsar la compra verde en los ayuntamientos. En 2003 publicó en inglés la “Guía para la compra pública sostenible”, que dos años más tarde editaría en castellano la entidad Bakeaz (Clement, S i Erdmenger, C. 2005). Se trata de un instrumento práctico, que desarrolla los conceptos básicos para entender qué es la compra pública sostenible y, sobre todo, cómo ir avanzando para desarrollarla.

En España diversas ciudades eran miembros de ICLEI en aquellos años y participaron, en mayor o menor medida de esta campaña (Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona, Ajuntament de Badalona o la Red Vasca de municipios sostenibles “Udalsarea”).

Por supuesto han existido y existen más actores en este proceso, entre los cuales no podemos olvidar algunas empresas que supieron reaccionar —o incluso anticiparse— con innovaciones a las nuevas exigencias ambientales. Pero en los albores de la contratación pública verde creemos que estos tres sectores mencionados —las organizaciones ecologistas, la comunidad científica y las administraciones locales— configuran las fuerzas que alientan el cambio.

IV. DESARROLLO LEGISLATIVO EN EUROPA

4.1. Directivas y comunicaciones comunitarias

El marco legislativo europeo ha sido, sin lugar a duda, el que más ha condicionado la introducción de las cláusulas ambientales en la contratación pública. En primer lugar, lógicamente, por su posición superior respecto a las legislaciones nacionales, a las que influye de forma determinante. Pero también porque el marco comunitario es el más apropiado para dilucidar algunos debates que se suscitan en relación con la contratación con criterios

ambientales, dado que el espacio europeo es un mercado común con libre circulación de bienes y servicios y en el que opera, por tanto, la propia actividad de la contratación pública.

Ya hemos visto como, por una parte, fue el TJUE quien dictó la primera sentencia con consecuencias a nivel europeo, en el caso de los autobuses de Helsinki. También hemos señalado como, por el mismo motivo de su posición jerárquica, las ONG diseñaron una campaña para reclamar al Consejo Europeo unas normas claras para promover la compra pública sostenible. Desde principios de siglo, el marco legislativo empezó a adaptarse a las nuevas inquietudes ambientales en un proceso que sería progresivo pero firme. Comentamos a continuación algunos de los hitos destacados en ese camino.

En 2001 la Comisión Europea elabora la **“Comunicación interpretativa sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos ambientales en la contratación pública”**. Como es sabido, las comunicaciones interpretativas no son textos de obligado cumplimiento, sino recomendaciones apoyadas en una determinada interpretación. Su función es influir en la toma de determinadas decisiones, ejerciendo pedagogía sobre los objetivos o procedimientos.

En esta comunicación, el objetivo principal era abogar por la incorporación de criterios ambientales en la contratación pública, aprovechando las posibilidades que ofrecía la legislación vigente. Unas posibilidades escasas, dado que el marco general de contratación en el mercado interior europeo databa de 1971, época en que la preocupación ambiental no era todavía una prioridad y, por lo tanto, no existía ninguna mención específica. La adjudicación se basaba, en esencia, en las ofertas económicamente más ventajosas. En este contexto, el mérito básico de la comunicación fue llamar la atención sobre la necesidad de avanzar en este ámbito y de rastrear los espacios por donde pudieran introducirse aspectos ambientales, “para impulsar productos y servicios poco contaminantes”.

A la práctica, y a pesar de su intencionalidad, la comunicación constata que el marco de actuación, en aquel momento, es muy limitado. En esencia, ya avanza que, tanto en ese momento como en la legislación futura, cualquier actuación debe respetar los principios del mercado interior en lo que se refiere a no discriminación y libertad de circulación de mercancías y servicios. Pone el acento en lo que será determinante: la definición del objeto del contrato, que condicionará posteriores actuaciones. Defiende, con prudencia, el posible uso de las etiquetas ecológicas como inspiradoras de determinadas especificaciones técnicas, la posibilidad de exigir una experiencia determinada en temas ambientales (y sistemas tipo EMAS para atestiguarla). En relación con la valoración de las ofertas, se mueve en el estricto límite de la oferta económicamente más ventajosa, entendiendo que aspectos de protección medioambiental sólo podrían incluirse si suponen directamente un menor coste económico para el adjudicador (como, por ejemplo, el menor consumo de energía de un producto).

El apartado donde más margen existe para incluir requerimientos es en la ejecución del contrato, con la condición de que no sean “criterios de adjudicación encubiertos”, es decir, que los puedan cumplir todos los candidatos. Y pone diversos ejemplos concretos de condiciones que se podrían incluir, como la entrega y envasado de bienes a granel, la recuperación o reutilización de materiales a cargo del contratista, el uso de recipientes reutilizables, la recogida, reciclaje o reutilización de los residuos, etc.

En 2003, la Comisión Europea, en su **Comunicación sobre la política integrada de productos**, animó a los Estados miembros a elaborar planes de acción nacionales (PAN) disponibles públicamente para hacer más ecológicas sus compras públicas. Deberían contener una evaluación de la situación actual y objetivos ambiciosos para los tres próximos años, especificando qué medidas se tomarán para alcanzarlos. Los PAN no son jurídicamente vinculantes, pero proporcionan un impulso político al proceso de implementación y sensibilización sobre una contratación pública más ecológica.

En marzo de 2004 se aprueba la **Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios**. Aunque se basa, en gran medida, en las orientaciones que ofrecía la comunicación interpretativa de 2001, su trascendencia es muy superior, al tratarse de un acto legislativo que genera obligaciones, mediante la trasposición a las legislaciones nacionales. A la práctica viene a dar carta de naturaleza a la inclusión de aspectos ambientales en la contratación pública.

Introduce la diferenciación entre la posibilidad de adjudicar a la oferta de mejor precio o la oferta más ventajosa económicamente. Aunque puedan parecer similares, esta segunda acepción permite vincular, junto al precio, otros aspectos como la calidad, las características estéticas y funcionales, los aspectos medioambientales, el servicio posventa y la asistencia técnica, entre otros.

En todo caso, el terreno de juego donde se pueden plasmar innovaciones en la contratación continúa delimitado por las condiciones que, en lo esencial, señalara el TJUE en la sentencia del caso Concorde, sobre los autobuses de Helsinki: es decir que “dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios fundamentales». La formulación del objeto de contrato cobra cada vez mayor importancia y se convierte, de esa manera, en el centro neurálgico desde donde articular mejoras ambientales.

En 2005 se publicó la primera versión de la **Guía “Compras ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica”** (Comisión Europea, 2005). Con esta guía, la Comisión Europea ofrecía una orientación práctica para la incorporación de criterios ambientales en los pliegos de contratación, considerando las fases de contratación, la definición de ne-

cesidades, el objeto del contrato, la selección de proveedores, la definición de criterios técnicos y criterios de adjudicación, así como las cláusulas de ejecución del contrato, todo ello basado en las Directivas sobre contratos públicos del 2004.

La Comunicación, COM (2008) 400, Contratación pública para un medio ambiente mejor de la Comisión Europea ya no trata de aclarar aspectos legales, sino de proveer a los Estados miembros de herramientas y una estrategia común. La Comunicación es parte del Plan de Acción en materia de Consumo y Producción Sostenibles y Política Industrial Sostenible, que en esta fase constituye el marco para la aplicación integrada de un conjunto de instrumentos normativos, fiscales y comunicativos para mejorar oferta y demanda de productos y servicios mejores desde el punto de vista ambiental.

Una de las propuestas más novedosas es el procedimiento para establecer criterios comunes para 10 grupos de productos habituales en la contratación pública. Los criterios comunes era una idea promovida por ICLEI y por los gobiernos pioneros en la implementación de la Compra y Contratación Pública Verde. La intención es influir en el mercado para que la producción sea más respetuosa con el medio ambiente y que los productos “ecológicos” estén a disposición a precios iguales o inferiores a los productos convencionales. Para hacerlo, se ha de enviar una señal clara al mercado y eso se logra utilizando por parte de todas las administraciones los mismos criterios.

La comunicación también introduce recomendaciones sobre cómo hacer compra conjunta y la valoración de los costes de ciclo de vida para conocer el precio real de los productos (que incluye las fases de producción, consumo y tratamiento de residuos) y no sólo el de adquisición. Y estimula a hacer compra conjunta. Un buen ejemplo práctico lo tenemos en *l'Associació Catalana de Municipis* (ACM) que dispone de una Central de compras en la que participan centenares de ayuntamientos, con pliegos de condiciones y convocatorias conjuntas, lo que revierte en menores costes y mejores prestaciones ambientales

Diez años más tarde, la Unión Europea emite una nueva Directiva, que deroga la anterior de 2004. La **Directiva 2014/24/CE sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios**. Como bien señala Miranzo Díaz “La aprobación de la nueva generación de directivas de contratación de 2014 supone la consolidación de muchos de los principios ya aplicados, aunque con menor claridad, bajo la legislación de 2004. El nuevo articulado desarrolla y refina algunas disposiciones y conceptos ya existentes en la anterior legislación, da forma legal a nuevos aspectos ambientales que venían siendo ya aplicados por la jurisprudencia, e introduce algunas medidas novedosas en la aplicación de aspectos ambientales en todas las fases del contrato, entre las que destacan las aplicables en la fase de adjudicación del contrato” (Miranzo, J. 2017).

Sin modificar el marco general que ya habíamos descrito, introduce algunas novedades. Permite la inclusión de aspectos cualitativos en el proceso de adjudicación, pero garantizando una evaluación objetiva de los aspectos cualitativos. En este marco, la novedad más relevante es la inclusión de “coste del ciclo de vida”. Este concepto, que permite una aproximación más holística a los costes (contemplando “desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación”) abre una puerta a la consideración de externalidades, uno de los campos de batalla de las políticas ambientales. También avala la posible utilización de las ecoetiquetas a la hora de valorar las ofertas.

En el ámbito declarativo, supone un apoyo evidente a los cambios que venimos analizando, como pone de manifiesto cuando afirma: *La contratación pública desempeña un papel clave [...] como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública a fin de incrementar la eficiencia del gasto público [...] y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.*

Más allá de las dos directivas mencionadas, han tenido y **tienen un papel importante las normativas sectoriales**, que fijan objetivos y criterios, también de carácter obligatorio, para ámbitos específicos, algunos de ellos de gran valor estratégico. Estas normas sectoriales refuerzan la inclusión de parámetros ambientales en la contratación pública, ya que algunas de ellas mencionan expresamente este instrumento para conseguir los objetivos marcados. La obligación de incorporar criterios de contratación pública energéticamente eficiente se inicia con las siguientes directivas europeas:

- La Directiva 2006/32/EC sobre la promoción de la eficiencia y servicios energéticos destaca la ejemplaridad de las Administraciones públicas.
- El Reglamento *Energy Star* (2008) introduce la obligación de compra de productos certificados para los Gobiernos Estatales y los Organismos de la EU.
- La Directiva (2009 y 2019) sobre los vehículos de transporte limpios y energéticamente eficientes.
- La Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios (2010) establece requisitos de eficiencia energética más estrictos para edificios públicos, por su carácter ejemplar.

Recientemente se ha aprobado la Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética (refundición de la Directiva de eficiencia energética 2012/27/EU), que da respuesta al objetivo de la Unión Europea de lograr una reducción de las emisiones de Gases con Efecto Invernadero de un 55 % para 2030 y lograr una Unión Europea climáticamente neutra para 2050.

La Directiva establece no solamente que *Todas las entidades públicas que inviertan recursos públicos a través de la contratación pública deben dar ejemplo a la hora de adjudicar contratos y concesiones, eligiendo los productos, edificios, obras y servicios de mayor rendimiento energético* —que es una extensión de las obligaciones formuladas en anteriores Directivas sectoriales al conjunto de poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras (no solo de los Gobiernos estatales)—, sino que aumentan los ámbitos de obligatoriedad para considerar criterios de eficiencia energética. El Anexo 4 de la Directiva especifica los requisitos de eficiencia energética para la contratación pública con detalle.

4.2. Legislación y planes nacionales

La necesaria trasposición de las directivas y del marco comunitario a nivel nacional han tenido su concreción, obviamente, en España. En este apartado, destacamos sintéticamente los instrumentos principales, tanto del Estado como de las CCAA.

La ley que rige los contratos del sector público estatal es la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)**, que transpone las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/CE de contratación pública. La ley recoge las principales novedades introducidas en las Directivas de 2014 sobre la simplificación de los procedimientos, la lucha contra la corrupción, el fomento del acceso de las PYME a la compra pública, así como la mayor consideración de criterios sociales y ambientales.

El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley [...] trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley [...].

En relación a los criterios ambientales, no supone un cambio radical respecto a la normativa precedente, sino que recoge las prácticas y jurisprudencia en la materia para clarificar aspectos relacionados con los criterios ambientales tras 10 años de aplicación de la anterior Directiva. No obstante, sí que introduce algunos aspectos importantes a considerar en la ambientalización de la contratación: la posible referencia al proceso de producción, la adjudicación basada en la mejor relación calidad-precio, incluyendo aspectos ambientales vinculados al objeto del contrato; el coste del ciclo de vida como un posible criterio de rentabilidad alternativo al precio (art. 146); la incorporación de condiciones especiales de ejecución del contrato, entre otros, de carácter ambiental (art. 202).

Además de la Ley de Contratos, el otro instrumento, de naturaleza diferente, son los Planes de Contratación Pública Ecológica en España. En 2008 se publicó el **Primer Plan Nacional Plan de Contratación Pública Verde** (BOE 31 de enero 2008), con el objetivo de llegar en

2010 a los objetivos de Compra Verde establecidos por la UE, y establecer objetivos cuantificados para productos, servicios y obras prioritarias, y dar directrices para la incorporación de criterios ambientales en las distintas fases de contratación. El ámbito de aplicación del primer Plan es la Administración General del Estado y sus organismos públicos, entidades gestoras de la Seguridad Social.

También se publica el **Informe relativo a la contratación pública en España - 2017** (Ministerio de Hacienda, 2018), basado en un cuestionario que se mandó a todos los sectores públicos. El informe da respuesta a las Directivas europeas de contratación, que incluyen la obligación de los Estados Miembros de remitir cada 3 años un informe de supervisión de la contratación que comprende distintos aspectos, entre ellos la incorporación de criterios ambientales y sociales en los pliegos por parte de las diferentes administraciones. Se refiere exclusivamente a los contratos sujetos a contratación armonizada, e incluye el sector público estatal, el autonómico y el local. Según el informe, el 14 % de la contratación pública en el año 2017 corresponde al sector público estatal, un 50 % al sector público autonómico, y el restante 36 % al sector público local, afectando a 10.326 licitaciones. Como indicador cuantitativo, el informe señala el porcentaje de volumen total de contratación pública ecológica con un 12 %.

En el ámbito de la contratación pública ecológica el informe identifica algunos problemas detectados, relacionados con dificultades, en algunos casos, para establecer especificaciones técnicas ambientales, criterios de solvencia y adjudicación ambientales por falta de conocimiento experto y situación del mercado, falta de formación, mecanismos de verificación y seguimiento, o identificación de los principales impactos ambientales.

El segundo Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018 – 2025), aprobado por Orden PCI/86/2019, resalta la CCPV como instrumento de impulso y facilitación del crecimiento económico desde la perspectiva de la economía circular, baja en carbono, eficiente en recursos, sin residuos, no contaminante y eco-innovadora. Sus objetivos, entre otros, son promover la ambientalización de la contratación y ser un instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular. Los productos, obras y servicios considerados prioritarios son aquellos donde la Comisión Europea ha desarrollado criterios de CCPV.

Cada departamento ministerial, organismo autónomo y entidad gestora de la Seguridad Social debe elaborar un marco de actuación con objetivos mínimos de incorporación de criterios ambientales en los contratos formalizados durante la vigencia del plan. Para el seguimiento del plan se prevé la elaboración de una propuesta de indicadores e instrumentos por parte de la Comisión interministerial; la coordinación del Seguimiento se lleva a cabo por parte de la Subsecretaría de Transición Ecológica y la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Los resultados se publican en la web del Ministerio de Transición Ecológica.

Otro instrumento básico son los **Planes e iniciativas de Compra y Contratación Pública Verde de las Comunidades Autónomas**, que desde hace dos décadas desarrollan iniciativas a diversos niveles.

En el **ámbito de la información y el conocimiento**, la Generalitat de Catalunya publicó una primera *Guía de Compras Públicas ambientalmente correctas* el año 2001; promocionando también una base de datos de productos reciclados a través de la Red *Compri Reciclat del Centre Català del Reciclatge*.

El Gobierno de Aragón publicó un *Catálogo de Compras Verdes* (2007, reeditado 2009), como una de las acciones del Plan de Acción de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias. Este catálogo incluye productos que cumplen diferentes criterios ambientales. Navarra, Andalucía o las Islas Canarias son otras de las Comunidades Autónomas con diferentes iniciativas de Compra Verde en esta primera época. La guía más completa y actualizada de CCPV es el *Manual Práctico de Compra y Contratación Pública Verde. Modelos y ejemplos para su implementación por la Administración Pública Vasca*, publicado por Ihobe (primera edición del 2008).

La **incorporación de la Compra y Contratación Pública Verde en políticas sectoriales** es otra estrategia para iniciar su implementación. El País Vasco fijaba ya en 2002 en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible como objetivo la promoción de la compra pública con criterios ecológicos. Los Programas Marco Ambientales incluyeron este objetivo como línea de acción, y actualmente se está ejecutando el tercer Plan de Compra y Contratación Verde del País Vasco.

Otros ejemplos de políticas sectoriales que referencian la Compra Pública Verde son:

- La Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición. Energética del Gobierno de las Islas Baleares.
- La Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia.
- La Ley 1/2023 de Calidad Ambiental de Asturias.
- La Estrategia de Economía Circular 2030 de La Rioja.
- La Estrategia de Economía Circular 2030 de Castilla-La Mancha, que tiene una línea *Implementación del plan regional de contratación pública verde*.
- La Ley Foral 14/2018 de la Comunidad Foral de Navarra, sobre residuos.

Por último, un instrumento destacable son los **Acuerdos de Gobierno y Planes de Compra y Contratación Pública Verde** que han desarrollado diversas Comunidades Autónomas respecto a la incorporación de criterios ambientales (y sociales, en muchos casos). Entre otras, la Generalitat de Catalunya (2005, 2009, 2017); el Gobierno Vasco (2008, 2023);

Andalucía (2016), la Comunidad de Madrid (2018); o el Gobierno de las Islas Baleares (2022).

V. DOS CASOS PIONEROS EN ESPAÑA: EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA E IHOBE

Como hemos venido sosteniendo, en este ámbito, como en muchos otros, han sido las experiencias prácticas y las innovaciones concretas, las que han animado e impulsado cambios en los marcos normativos. Hemos seleccionado, por su reconocida importancia, dos organizaciones que, en nuestro país, han jugado el papel de *frontrunners* en la introducción de cláusulas ambientales en sus procesos de contratación.

5.1. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona

La ciudad de Barcelona elaboró una política ambiental de carácter pionero ya en la década de los 90, bajo el influjo de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992). En 1995 fue una de las primera grandes ciudades de nuestro entorno en tener un concejal proveniente de los partidos ecologistas. En 2002 se aprobó, después de un amplio proceso de participación y concertación, la Agenda 21 de la Barcelona, que fue suscrita por más de 200 actores sociales, económicos y cívicos de la ciudad. En ese documento programático ya se incluía como un objetivo (8.2) “Incluir criterios ambientales y cláusulas sociales en los concursos públicos para obras y servicios. Estimular la compra verde por parte de la administración pública”.

Barcelona, dentro de su política de cooperación local es, desde 1995, miembro de ICLEI, la mayor organización internacional de ciudades por el medio ambiente. Fue miembro del Comité Ejecutivo de dicha organización en la primera década de este siglo y fue, también, uno de los primeros miembros activos en España de su campaña Procura +, la campaña de ICLEI para promover la contratación verde. En 2006 se celebró en Barcelona la principal conferencia internacional de esta campaña, con ciudades de todos los continentes.

En este marco, Barcelona impulsó un proceso que siguió algunas de las pautas antes indicadas: una primera fase de ambientalización y sensibilización, en la que se promovieron buenas prácticas en el funcionamiento interno, generando una alta implicación por parte de los trabajadores. No sólo era la utilización de productos reciclados, como el papel, sino que se trataba de internalizar todas aquellas prácticas que el propio Ayuntamiento pedía a la ciudadanía: ahorro de agua, de energía (criterios de climatización, evitar luces innecesariamente encendidas...) de materias primeras (fotocopiar a doble cara, por ejemplo), circuitos internos de reciclaje de residuos, fomentar la movilidad sostenible, etc. En muchos casos, se trataba de recordar lo que había sido normal en otras

épocas y el sentido común avalaba. En este proceso de ambientalización tuvo especial significación la instalación en el terrado del edificio consistorial, en el año 2000, de las primeras placas fotovoltaicas en la ciudad.

Una fase posterior fue la introducción de criterios ambientales en algunos contratos. Aprovechando los espacios que la legislación comunitaria, estatal y autonómica, permitían, se incorporaron poco a poco cláusulas ambientales. Los criterios ambientales se fueron generalizando, sobre todo, en las principales contrataciones municipales. Así, en un período de cinco años, se incorporaron cláusulas ambientales en los contratos de limpieza y recogida de residuos, en el mantenimiento de fuentes, en el alumbrado público, en el suministro de equipos informáticos, en la compra de material de oficina, etc. Eran criterios propios de una “compra verde”.

Desarrollo normativo local en Barcelona

Las ciudades tienen sus propios instrumentos normativos, que en el ámbito de sus competencias, tienen también efecto legal y administrativo. Es el caso de reglamentos y ordenanzas, pero también a otro nivel las “Medidas de gobierno” que enuncian objetivos específicos y anticipan las medidas que se van a implantar, y las “Instrucciones de Alcaldía” que dan pautas de funcionamiento o actuación para el conjunto de la organización municipal. En el caso de Barcelona, para impulsar este proceso de contratación sostenible, se dieron algunos de estos pasos normativos, que reflejan un proceso que iba de lo sencillo a lo más complejo entre los cuales:

- Medida de Gobierno sobre ambientalización de los servicios municipales (2001).
- Instrucción a los servicios sobre el uso de papel reciclado (marzo 2002).
- Declaración institucional para promover el comercio justo (diciembre 2002).
- Decreto de Política responsable de compra de madera (julio 2004).
- Instrucción de Alcaldía para un uso racional y eficiente del aire acondicionado (julio 2005).
- Medida de Gobierno sobre ambientalización de los contratos municipales (enero 2006).
- Decreto de Alcaldía sobre contratación responsable con criterios sociales y ambientales (2013).
- Instrucciones técnicas para la aplicación de criterios de sostenibilidad (2015, actualizado en 2021).
- Decreto de Alcaldía de contratación pública sostenible (2017).
- Instrucción en relación con el agua envasada y el uso de vasos de plástico —y otros elementos de plástico— desechables en las dependencias y servicios municipales (2019).

Pero en poco tiempo, se entró en una nueva perspectiva, que incorporaba aspectos sociales estrechamente vinculados con la dimensión ambiental. Uno de los casos más evidentes fue la ya mencionada política responsable de compra de madera. A los criterios ambientales (una gestión sostenible de los bosques, por ejemplo) se unían criterios sociales como el respeto a los derechos de los pueblos indígenas o la exclusión de madera proveniente de talas ilegales. Se trata de intentar asumir una parte de la responsabilidad global en una economía cada vez más globalizada y deslocalizada.

En este sentido son conocidas las iniciativas de comercio justo (aplicadas en contratos como el de las máquinas de vending en instalaciones municipales) pero todavía son más importantes la incorporación de criterios que implicaban acreditar el respeto a los derechos laborales, tal como los definen las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): abolición del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil, respeto a la libertad sindical, etc. Experiencias relevantes en este sentido son las convocatorias del Ayuntamiento de Barcelona para contratar uniformes de la Guardia Urbana o del personal de Parques y Jardines, que incorporaban algunos de estos criterios éticos.

La alimentación sostenible en las escuelas. Buena práctica reconocida por la Comisión Europea

El Instituto Municipal de Educación (IMEB) empezó a introducir criterios de sostenibilidad en **pliegos de servicios de comedor para las Escoles Bressol (educación 0-3 años) en 2008**. Sin embargo, el enfoque y los criterios han evolucionado gracias a la experiencia adquirida durante este tiempo.

Desde el inicio de la ambientalización del servicio de comedores del IMEB introdujo alimentos frescos, de temporada y procedentes de la agricultura ecológica en las 100 *Escoles Bressol* municipales, con criterios valorables. Actualmente todos los licitadores presentan oferta ecológica y reciben la máxima puntuación según estos criterios. También se ha introducido el uso de artículos, materiales y productos ecológicos en las actividades asociadas al servicio (menaje, cocina y limpieza), así como prácticas de prevención, buena gestión de residuos y formación ambiental del personal.

El pliego actual incorpora en el objeto del contrato la previsión de criterios de adjudicación relativos al suministro de productos de procedencia ecológica, de proximidad, provenientes de centros especiales de trabajo y empresas de inserción.

En el pliego también se incorpora, de obligado cumplimiento, la estacionalidad de los productos, el menaje de mesa de múltiples usos y el servicio de cocina *in situ*, lo que permite preparar la comida que se necesita y evitar el desperdicio, y hace un seguimiento estricto mensual del cumplimiento del mismo por parte de las direcciones de los centros.

Para consolidar esta práctica en el conjunto del Ayuntamiento, la Instrucción técnica de alimentación (2015, actualizada en 2022) estableció los criterios ambientales y sociales para introducir en todos los contratos de servicio de comedor, catering puntual y vending. La experiencia del IMEB está reconocida con una buena práctica de compra pública verde de la Comisión Europea.

Otra práctica de licitación que ha sido reconocida por la Comisión Europea es la ambientalización del pliego de suministro de camisetas técnicas para los participantes en la carrera de la Mercè. El pliego incluye criterios de adjudicación relacionados con el uso de vehículos de bajas emisiones para el transporte local; la minimización de los embalajes de transporte respecto al volumen de embalaje del pliego anterior; y la certificación ecológica de la fibra usada para la confección de las camisetas. Asimismo, Barcelona recibió en 2018 el Premio SPP Procura + por su compromiso con la *Sustainable Public Procurement*.

Para promover esta política pública, que implicaba cambios relevantes, se constituyó un programa específico, con la denominación primero de “Oficina Verde” y posteriormente ya como “Ajuntament + sostenible”. Desde este departamento se impulsaron:

- Guías de información y sensibilización para los trabajadores municipales.
- Web Ajuntament + sostenible, con información práctica y actualizada sobre compra verde, buenas prácticas, etc.
- Servicio de asesoramiento a los servicios municipales para estudiar cómo incorporar cláusulas ambientales en los Pliegos.
- Elaboración de Pliegos de condiciones tipo para orientar la contratación sostenible.
- Elaboración de directrices e instrucciones sobre aspectos específicos.
- Creación de una Comisión Técnica con los Servicios Jurídicos y los servicios centrales de compra.
- Acciones formativas y una dirección electrónica para compartir experiencias o solicitar ayuda.
- Evaluación de resultados y rendimiento de cuentas.

El seguimiento de esta política pública arroja los siguientes resultados, tomando como referencia los contratos efectuados en el año 2021:

- Más del 87 % de la electricidad consumida por el Ayuntamiento tiene garantía de proceder de energías renovables.
- Un 62 % de proyectos de espacio público o infraestructuras y un 76 % de los proyectos de edificación incorporaban más de la mitad de los criterios ambientales.
- Un total de 1774 equipos portátiles incorporan sistemas de eficiencia energética.
- El 57 % de la flota municipal son vehículos de bajas emisiones y el 31 % eléctricos o híbridos.
- El 93 % de la madera consumida procede de bosques con gestión forestal sostenible.
- El 92 % del papel que se utilizó era reciclado.
- Más del 90 % de las comidas servidas en las escuelas infantiles 0-3 provenía de la alimentación sostenible.

- Más de 5.500 uniformes de trabajo de diversos servicios incorporaban cláusulas de exclusión de determinadas sustancias químicas.
- La limpieza y recogida selectiva de 427 centros municipales cumple con criterios ambientales.

5.2. El caso de IHOBE

El País Vasco ha estado siempre entre las regiones europeas pioneras en la implementación de compromisos medioambientales. En 2002 reconoció la importancia de la contratación pública ecológica como un instrumento transversal para la aplicación de políticas de producción y consumo sostenibles. Durante las últimas dos décadas ha desplegado acciones y programas pioneros desde un liderazgo compartido entre las entidades públicas vascas y el sector empresarial.

Ihobe, entidad pública de gestión ambiental del Gobierno Vasco, implementa a partir del 2005, de forma muy sistemática, la CCPV en el País Vasco. IHOBE coordina y colabora con los diferentes niveles de las administraciones vascas: Gobierno vasco y sus entidades públicas; las tres Diputaciones Forales, las mancomunidades y los ayuntamientos, a través de la Red de municipios Udalsarea.

En una primera fase, las actuaciones prioritarias son las siguientes:

- Coordinación de la oferta y la demanda. El elemento diferenciador de la implementación de la CCPV en el País Vasco es la coordinación pionera con el mercado. IHOBE va adaptando los criterios de CCPV de la Comisión Europea a la oferta del mercado vasco a través de foros temáticos por grupos de productos y servicios prioritarios con las potenciales empresas proveedoras y las agrupaciones profesionales de empresas.
- Creación de grupos de trabajo de las diferentes administraciones. Los grupos de trabajo están compuestos por los responsables de compras y contratación y los responsables de medio ambiente de cada administración. En estos grupos se hace un intercambio de experiencias de ambientalización de pliegos, dudas técnicas y jurídicas y respuestas del mercado.
- Elaboración de materiales específicos: criterios para grupos de productos, adaptados a la realidad vasca, con diferentes niveles: básico, avanzado y de excelencia. También se elabora información técnica detallada, *check-list* para los proveedores sobre el cumplimiento de los criterios, buenas prácticas de las administraciones vascas y guías sobre cuestiones específicas de la ambientalización de pliegos. El año 2008 publica el *Manual Práctico de Compra y Contratación Pública Verde. Modelos y ejemplos para su implementación por la administración pública vasca* (IHOBE, 2010, 3.ª edición), el material más completo en materia de

Compra y Contratación Pública Verde elaborado en España, y constituye una referencia práctica para la mayoría de las administraciones españolas activas en implementación de la CCPV.

- Estrategia de implementación de la Compra y Contratación Pública Verde. Se elaboró desde el primer momento una propuesta de estrategia de implementación de la CCPV, que contiene los principales elementos de los Planes Nacionales que se elaboraron en los países europeos pioneros en CCPV que son:
 - El compromiso político y la elaboración de normativa específica (Acuerdos de Gobierno, Decretos y otra normativa interna)
 - La comunicación, formación e información (Jornadas técnicas, cursos de formación, elaboración de buenas prácticas, páginas web y noticias específicas)
 - La motivación de suministradores y fabricantes (trabajo conjunto entre oferta y demanda)
 - Los criterios técnicos a incorporar en el proceso de contratación pública (elaboración de criterios para grupos de productos y servicios, materiales de soporte y servicio de ambientalización a demanda).
 - Análisis de los resultados, con una metodología común de medición de resultados, elaboración de indicadores, establecimiento de un sistema de monitoreo.

En 2008 el Gobierno Vasco aprueba el *Acuerdo sobre la incorporación de criterios sociales, ambientales u otras políticas públicas en la contratación de la Administración Vasca*, que establecería el marco político, a partir del cual se desarrollan los, hasta ahora, tres programas estratégicos de compra y contratación, que presentamos de manera resumida.

El primer Programa de Compra y Contratación Pública Verde del País Vasco 2011-2014 es también el primero de un Gobierno Autonómico. El programa plantea objetivos concretos de incorporación de criterios ambientales en las compras y contrataciones de ciertos grupos de productos realizadas por los departamentos y las sociedades públicas del Gobierno Vasco. Desde Ihobe se ofrece apoyo tanto para la ambientalización de pliegos para entidades públicas, como materiales de soporte para las empresas licitadoras con pautas claras sobre los criterios que forman parte del programa. También se elaboran materiales específicos en función de las consultas y dudas identificadas. Como resultado final del primer programa, se consigue un nivel global de compra y contratación verde en el Gobierno Vasco en torno al 30 %.

El segundo Programa de Compra y Contratación Pública Verde del País Vasco 2020 da un salto cualitativo, promoviendo la adhesión voluntaria del conjunto de la administración vasca, incluyendo Diputaciones Forales y entidades locales. El Programa incorpora objetivos concretos

en 2 niveles: primero, la institucionalización de la CCPV a través de diferentes mecanismos internos de cada administración (procesos, formación, ...); y segundo, objetivos progresivos sobre el grado de inclusión de criterios ambientales en las licitaciones de grupos de productos prioritarios. El resultado en ambientalización de pliegos de las entidades adheridas se sitúa en un 36 % de las licitaciones.

El **tercer Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030**, se aprobó en 2021, elaborado por el Departamento de Economía y Hacienda y el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, con la participación de otras administraciones vascas, incorpora las prioridades estratégicas a nivel europeo y vasco: economía circular, transición energética, medio natural y biodiversidad. Este nuevo programa amplía sus objetivos, dando un salto cualitativo con la incorporación del sector privado como comprador.

Para dar respuesta a los compromisos adquiridos por el propio Gobierno Vasco con el Programa de Compra y Contratación Verde 2030, en 2023 el Gobierno aprueba la **Instrucción 1/2023, de 7 de marzo de 2023, sobre la incorporación de cláusulas ambientales en la compra y contratación de la Administración General, Institucional y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi**. Esta instrucción establece insta a todos los departamentos del Gobierno Vasco y sus entidades asociadas a incluir unos mínimos criterios ambientales en las licitaciones de 31 categorías de productos, servicios y obras, y los define con detalle.

La implementación de la Compra y Contratación Pública Verde del Gobierno Vasco, coordinada por Ihobe, ha sido un referente y ha merecido diversos reconocimientos, entre los cuales el primer premio en los “2020 Sustainable Purchasing Leadership Awards”, otorgado por la organización norteamericana “Sustainable Purchasing Leadership Council”, el Premio Procura+, otorgado por ICLEI en 2019. También en 2019 recibió el “El Diamante de la Compra”, de la Asociación Española de Profesionales de Compras, Contratación y Aprovisionamientos, AERCE. La Comisión Europea ha reconocido diferentes Buenas Prácticas de la Administración Vasca.

VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En su inicio, la evaluación de la implementación de la Compra y Contratación Pública Verde en Europa se hace en función de los objetivos previamente definidos. En el caso de la CCPV en Europa inicialmente se estableció el objetivo de alcanzar un 50 % de CCPV en 2010. El indicador principal es el grado de ambientalización de pliegos de los grupos de productos y servicios prioritarios, en número de pliegos y en valor económico. Como se ha podido ver al largo de este artículo, todavía estamos lejos de alcanzar este objetivo planteado para el año 2010.

A parte del grado de ambientalización de las licitaciones, se establecen otros indicadores que permiten evaluar el avance en la implementación. Así por ejemplo la Comisión Europea publicaba durante los últimos años el número de Estados Miembros que hayan aprobado un Plan Nacional de CCPV; el Gobierno Vasco publica el número de entidades públicas adheridas a su Programa; en los dos casos se trata de un indicador de progreso o institucionalización.

A nivel global, las diferentes administraciones públicas pioneras iniciaron la implementación de la CCPV con diferentes objetivos políticos, des de la promoción de ciertos productos ambiental o energéticamente mejores (certificados con ecoetiquetas), la promoción de la eficiencia energética o las políticas de economía circular; la implementación de sistemas de gestión ambiental, o la promoción de sectores económicos específicos.

La **Guía de Monitoreo y Evaluación de Programas de Contratación Pública Verde** (Ecoinstitut, SEAD, 2013) diferencia indicadores clave en función del objetivo de la política:

Avances en la institucionalización de la Compra Pública Verde: Planes de CCPV aprobados, responsabilidades asignadas, personal formado, procesos de compra adaptados, etc.

Nivel de adquisición de productos verdes: Total y/o porcentaje de licitaciones verdes y/o productos comprados (en unidades o gasto).

Reducción de impactos ambientales: cálculo o estimación del impacto asociado a la contratación con criterios ambientales (emisiones de Gases con Efecto Invernadero, consumo de energía y agua, reducción de residuos generados, ahorros en costos de ciclo de vida).

Impacto en la transformación del mercado: Cuota de mercado de productos o servicios ecológicos seleccionados. Número de productos certificados ambientalmente o servicios.

En el marco del programa Decenal de Contratación Pública Sostenible (10 YFP SPP Programme) dirigido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 2013 se estableció un **Grupo de Trabajo sobre Monitoreo y Evaluación** de la implementación de la Compra y Contratación Pública Verde con Gobiernos Nacionales para establecer recomendaciones para el establecimiento de sistemas eficientes de monitoreo y evaluación. Basado en el concepto de la Compra Sostenible, que puede incluir tanto aspectos ambientales como sociales.

Análisis de impacto tras 15 años de “Oeko-Kauf Viena” (Compra Ecológica Viena)

El Ayuntamiento de Viena es uno de los pioneros en la implementación de la Compra Pública Verde. Su programa “Öko-Kauf Wien” se estableció en 1998, y desde la fecha el Ayuntamiento compra y utiliza productos de la forma más respetuosa con el medio ambiente: desde textiles hasta alimentos orgánicos, pasando por detergentes, desinfectantes, material de oficina y muebles hasta materiales de construcción. Los criterios más importantes son: conservación de recursos, producción ecológica, eficiencia energética, reparabilidad, evitación de emisiones y materiales peligrosos y tóxicos.

Con motivo del 15.º aniversario del programa de adquisiciones ecológicas y sostenibles del Ayuntamiento de Viena, se elaboró en 2014 un análisis de impacto para presentar objetivamente los logros y éxitos de ÖkoKauf Wien. Para el estudio se utilizaron principalmente los datos y la información de los órganos de contratación de la administración municipal de Viena, que trabajan en más de 20 grupos de trabajo para desarrollar catálogos obligatorios de criterios, directrices y otros resultados para la contratación ecológica.

Los efectos se describen tanto en términos de ahorro de recursos naturales y reducción de impactos ambientales, como también los efectos sociales y económicos. Por ejemplo, la protección de los empleados y reducción de riesgos para la salud mediante desinfectantes y agentes de limpieza respetuosos con el medio ambiente: hasta un 40 % menos de agentes de limpieza con el mismo efecto: esto significa una mejora de la calidad en el trabajo, y también un ahorro económico.

Un aspecto destacado de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas es la necesidad de definir claramente qué se considera un producto, servicio u obra “sostenible” o “verde”, ya que varía en función de cada caso, política o administración. (Por ese motivo la CCPV se da tanta importancia a nivel de la Unión Europea a trabajar con los mismos criterios básicos de CCPV para los grupos de productos prioritarios definidos por la Unión Europea).

En el marco de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, y los ODS se incorporó entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la promoción de prácticas de contratación pública sostenible. Uno de los indicadores para reportar y medir los resultados de la compra pública sostenible es el indicador 12.7.1 que explicamos a continuación.

Indicador 12.7.1: Número de países que implementan políticas y planes de acción de adquisiciones públicas sostenibles

Dado que la implementación de la Contratación Pública Sostenible se extiende mucho más allá de la adopción de una política o plan de acción de SPP, la metodología apunta a evaluar el grado de implementación de las SPP a través de la evaluación de los siguientes seis factores principales:

- A) Existencia de un plan de acción / política de Compra Pública Sostenible (CPS) y/o requisitos reglamentarios de CPS.
- B) El marco normativo de la contratación pública es favorable a la contratación pública sostenible.
- C) Apoyo práctico proporcionado a los profesionales de adquisiciones en la implementación de CPS (guías, formación, intercambio de conocimiento, noticias, servicios de asistencia técnica).
- D) Criterios / normas / requisitos de compra (ambientales, sociales, económicos, de gobernanza; evaluación del riesgo y priorización del impacto).
- E) Existencia de un sistema de monitoreo de CPS (alcance del seguimiento y de la medición de resultados).
- F) Porcentaje de adquisiciones públicas sostenibles (por categorías y valor total de la contratación pública sostenible).

VII. NUEVOS RETOS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

Es evidente que en 25 años la contratación pública se ha revelado como un instrumento más para promover la protección del medio ambiente y valores sociales y éticos que figuran como objetivos de la Unión Europea, de nuestro texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía. La utilización del poder comprador de las administraciones para ayudar a avanzar en estos objetivos aspiracionales tenía todo su sentido. Hemos pasado de una contratación que, como proceso, ignoraba los problemas ambientales a un amplio consenso sobre la necesidad de que reflejara el compromiso ambiental que exige la situación actual. Pero en este terreno avanzamos —como comunidad internacional y como sociedades— a un nivel mucho más lento del que crecen los retos que supone el modelo de desarrollo actual.

Por ello es lógico acabar este trabajo con algunas reflexiones sobre cómo interpretamos los nuevos retos que ha de abordar la contratación pública.

1. Parece obvio, pero es pertinente, recordarnos que el primer objetivo es **generalizar a todos los niveles de la administración la incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación**. Sencillamente creemos que no existen dos tipos de contratación pública, una que se basa únicamente en las ofertas de precio y otra que incorpora criterios y requisitos adicionales. La contratación pública, por la responsabilidad con el interés general, sólo puede ser sostenible. Es decir, ha de incorporar aquellas cláusulas ambientales, sociales y éticas que, en el marco del respeto a los principios de transparencia y eficiencia, aporten valor añadido a los objetivos generales.

2. Mejorar el trabajo y las especificaciones técnicas en la contratación, sobre todo para alinearlas con el objetivo común y global de **luchar contra la emergencia climática**. La situación es grave, como viene alertando la comunidad científica y como, desgraciadamente, podemos comprobar año a año. Los objetivos de la reciente COP-28 necesitan el concurso no sólo de todos los países sino de todos los sectores y de todas las capacidades. La contratación pública habrá de tener una mirada amplia hacia esos retos globales y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Por ejemplo, la participación de 7 ciudades españolas (Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vitoria y Zaragoza) en la misión de 100 “ciudades inteligentes y climáticamente neutras” de la Unión Europea acelerará las iniciativas de contratación baja en carbono.

Un buen instrumento para la Administración General del Estado será la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética. La ley aumenta las exigencias de incorporación de criterios ambientales y de lucha contra el cambio climático respecto al segundo Plan de Contratación Pública Ecológica de la AGE (2018 – 2025): la ley contempla especialmente la incorporación de criterios de adjudicación respecto a la máxima eficiencia energética para edificaciones y la reducción de emisiones de gases de con efecto invernadero en las distintas fases de construcción de obras públicas.

En esta misma línea de lucha contra la emergencia climática desde la contratación pública cabe destacar los mecanismos voluntarios de colaboración entre grandes compradores públicos promovidos por la Comisión Europea, que se podrían implementar también a nivel de Estados Miembro. En la iniciativa *Big Buyers for Climate and the Environment* (2020-2022), promovida por la DG GROW (mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES), colaboraron responsables de contratación pública con asociaciones empresariales y compañías privadas en proyectos piloto relacionados con *Zero Emission Construction Sites*, vehículos eléctricos pesados de servicios urbanos, y otros aspectos. En 2023 la Comisión Europea ha lanzado una nueva edición, *Big Buyers Working Together*, con el objetivo de impulsar

la demanda del mercado de productos y servicios innovadores y sostenibles en Europa, a través de 10 Communities of Practice y el establecimiento de una plataforma digital colaborativa.

3. También es necesario **promover y desarrollar los procesos de economía circular y estimular la innovación tecnológica** en cooperación con el mundo empresarial. La incorporación de los principios de la economía circular en la contratación pública es uno de los retos de futuro; no solo a nivel de productos, sino también a través de innovaciones por parte de los proveedores (sistemas de retorno, reparación o reutilización) o a nivel sistémico (introduciendo *Product Service Systems*, modelos de *renting*, *leasing* o la cooperación con otras organizaciones para la reutilización de productos).

La Contratación Pública Circular se promueve a través de diferentes iniciativas y proyectos, tanto europeos – por ejemplo por parte de la Dirección General de Medio Ambiente su publicó en 2017 la Guía *Contratación Pública para una Economía Circular*. En este sentido, la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular incorpora la contratación pública como uno de los instrumentos económicos para conseguir sus objetivos: en su artículo 16 especifica la inclusión, en el marco de la contratación pública del “uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos” y el fomento de la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Retos pendientes de la contratación circular son la adaptación de los mecanismos internos de las administraciones (para facilitar la reutilización o donación de materiales en buen estado) así como las limitaciones del propio sistema de contratación que dificulta establecer un flujo circular de productos entre diferentes contratos o proveedores (como podría ser la reutilización de la misma ropa de trabajo para su nueva producción).

Un ejemplo de contratación circular en el transporte público, que nos remite de nuevo a Finlandia, donde se dio el caso del “Concordia Bus” que explicamos al inicio de este Trabajo, es el uso de vehículos impulsados por biogás producido localmente. Se implementaron autobuses que utilizan biogás producido localmente como parte del transporte público en la ciudad de Vaasa. La ciudad organizó dos concursos de licitación separados: 1) para el proveedor de servicios y 2) para los vehículos de biogás, incluido su mantenimiento. La ciudad de Vaasa se comprometió a comprar doce autobuses a biogás y a ponerlos a disposición del proveedor de servicios, quien a su vez se comprometió a utilizar estos vehículos durante los próximos cinco años. Esto ayuda a transferir el riesgo empresarial del proveedor de servicios al comprador. Además, la ciudad firmó un contrato con un productor local de biogás, Stormossen, quien a su vez organizó la licitación de la red de suministro de biogás. Más información: *Circular Procurement in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers. 2017 (p. 39).

4. Por último, será necesario mejorar el **seguimiento y evaluación de la contratación, con mejores técnicas de medición de impactos**. Toda política pública ha de ser evaluada, ha de mostrar sus resultados de forma rigurosa y todo ello ha de servir para perfeccionar, corregir o formular nuevas acciones. Queda pendiente cuantificar los beneficios de la implementación de la contratación sostenible en términos de mejoras ambientales, beneficios económicos, sociales o de salud. El establecimiento de objetivos ambiciosos, pero al mismo tiempo realistas requiere un alto grado de cooperación entre administraciones y también entre oferta y demanda. La aplicación de herramientas como el cálculo de los costes de ciclo de vida y la incorporación de externalidades ambientales en el proceso de contratación es incipiente. Además de mejorar los cálculos y conversiones en términos de CO₂, es necesario también que los servicios públicos y las agencias de evaluación incorporen métodos de cálculo del ahorro económico a medio y largo plazo (retorno) que suponen las cláusulas ambientales, así como el ahorro de la reducción o minimización de consumo o de residuos. No olvidemos que uno de los desafíos que nos presenta el principio de sostenibilidad, cómo decíamos al principio, es hacer las cosas de otra manera y, en muchos casos, esa otra manera, más eficiente, ha de suponer un menor consumo de recursos. Desde esta perspectiva, la contratación pública sostenible genera beneficios ambientales, económicos y sociales a futuro, que hay que evaluar y contabilizar.

5. El reto, en definitiva, es **desarrollar y profundizar en una aproximación estratégica a la contratación pública**. Cabe señalar, en este sentido, que la Estrategia Nacional de Contratación Pública de España ya incorpora este concepto cuando señala como uno de sus objetivos el impulso a la “utilización de los diferentes instrumentos previstos en la normativa de contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación (contratación estratégica)”, y las actuaciones previstas forman parte de los principales retos de futuro: la información, la profesionalización, el soporte técnico y la evolución de herramientas online.

Se trata, de profundizar en el potencial de cambio que supone el poder comprador de las administraciones públicas, y su elevada capacidad de estimular cambios e innovaciones tecnológicas en el mercado, que impulsen la sostenibilidad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA). (2002). *Lecciones tardías de alertas tempranas: El principio de cautela, 1896–2000* — https://www.eea.europa.eu/es/publications/environmental_issue_report_2001_22
- Circular Public Procurement in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, 2017. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf>

- CLEMENT, SIMON; ERDMENGER, CHRISTOPH. (2005). *Manual Procura+: Guía para la compra pública sostenible*. Bakeaz, ICLEI. https://www.fuhem.es/cdv_catalogo/manual-procura-guia-para-la-compra-publica-sostenible/
- Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, (2001). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0274>
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo—Política de Productos Integrada—Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental, (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0302&qid=1700653548117>
- Comisión Europea. (2016). *Compras ecológicas. Manual sobre la contratación pública europea*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica/adquisicionesecologicas_tcm30-523749.pdf
- Comisión Europea. (2022, abril 28). *Cien ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030* [Text]. European Commission – European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2591
- Conferencia de Aalborg. (1994). *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/BEBD328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527_CartaDeAalborg.pdf
- DIRECTIVA 2004/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004). <https://www.boe.es/doue/2004/134/L00114-00240.pdf>
- ECONSTITUT. (2013). *SEAD, Guide for Monitoring and Evaluating Green Public Procurement Programs*. <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/sead.html>
- GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V. (s.d.). SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL EN LA DIRECTIVA 2014/24/UE DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. *Revista Española de Derecho Europeo*, Octubre – Diciembre 2015, 13-42.
- Hazte-amigo-de-los-bosques-2.pdf*. (s.d.). Recuperat 22 novembre 2023, de <https://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/hazte-amigo-de-los-bosques-2.pdf>
- IHOBE. (2010, setembre 30). *Manual práctico de compra y contratación pública verde*. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/contratacion_publica_verde/es_doc/adjuntos/2010.pdf
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Jefatura del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>

- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Jefatura del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/1/2022/04/08/7/con>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2017). *Informe relativo a la contratación pública en España*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34741/attachments/1/translations/es/renditions/native>
- Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025), Orden PCI/86/2019, Boletín Oficial del Estado núm. 30, 9572 (2019). <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/01/31/pci86>
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Public Buyers Community Platform. European Commission. <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about>
- Stadt Wien. (2014). *Ökokauf Wien 2104: Wirkungsanalyse der ökologischen öffentlichen Beschaffung in der Stadt*. <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/3559563?originalFilename=true>
- Concordia Bus Finland. Sentencia, (2002). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=SK>.