

**“HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE:  
NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA DE  
CONTRATACIÓN PÚBLICA”**

“TOWARDS A SUSTAINABLE PUBLIC ADMINISTRATION:  
NOVELTIES IN THE EU PROCUREMENT LAW”

**Autor:** Javier Miranzo Díaz, Investigador predoctoral en formación contratado en Universidad de Castilla-La Mancha (España)

**Resumen:**

Es innegable el peso que tienen a día de hoy las políticas ambientales en el desarrollo legislativo, cultural y social de las diferentes naciones europeas que, a diferentes niveles y de manera transversal, afectan a todos los ámbitos de la vida pública y privada. Y, sin embargo, la experiencia pone de manifiesto como el número de entidades adjudicadoras que utilizan aspectos sociales para abastecerse de servicios, obras y suministros es aún considerablemente bajo. La nueva legislación europea en materia de contratación pública apuesta de manera definitiva por una contratación ambientalmente sostenible que integre en todas las fases del procedimiento de manera efectiva. El presente artículo trata de analizar, de una manera crítica, las novedades en la materia y las posibilidades que de ellas derivan, así como las posibles carencias, de cara a clarificar el escenario al que se enfrenta la contratación pública ambiental en los próximos años.

**Abstract:**

The importance that environmental policies have today in the world is currently out of doubt. Its impact in the legislative, cultural and social development, at different levels and in a horizontal way is evident, and it affects every area of the public and private life of the countries. And yet, experience shows that the number of contracting authorities including environmental aspects when purchasing goods, works, and services, is still notably low. The new European public procurement legislation makes is committed in promoting an environmental and sustainable public procurement in a comprehensive way, affecting every stage of the contract. In this article, we will try to analyse, in a critical way, the developments introduce

by this new legislation in the field and the implementing possibilities resulting from them, along with its possible deficiencies, in order to clarify the existing scenario of environmental public procurement for the following years.

**Palabras clave:** contratación pública, medio ambiente, Unión Europea, Administración Pública Sostenible

**Key words:** public procurement, environment, European Union, Sustainable Public Administration

## Índice:

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL.....</b>	<b>4</b>
2.1. COHERENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	6
2.2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA: LA PERSECUCIÓN DEL INTERÉS GENERAL .....	7
2.3. CAPACIDAD EFECTIVA DE INJERENCIA .....	8
2.4. AHORRO PARA LAS ARCAS PÚBLICAS .....	10
2.5 PESO ACTUAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL .....	11
<b>3. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO: POSIBILIDADES TRAS LAS DIRECTIVAS 2014.....</b>	<b>12</b>
3.1. LA PRIMERA FASE DEL CONTRATO: EL DISEÑO Y LA ELABORACIÓN DEL CONTRATO .....	15
3.2. LA SELECCIÓN DE LOS LICITADORES .....	18
3.2.1. <i>Las causas de exclusión</i> .....	18
3.2.2. <i>Acreditación de solvencia técnica</i> .....	19
<b>4. LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN COMO CANAL DE INTRODUCCIÓN DE ASPECTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>20</b>
4.1. SU REGULACIÓN HASTA 2014: UN BREVE RESUMEN .....	21
4.2. LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LAS DIRECTIVAS 2014 Y SUS POSIBILIDADES.....	24
4.2.1. <i>La oferta económicamente más ventajosa y los criterios cualitativos</i> .....	24
4.2.2. <i>El coste del ciclo de vida</i> .....	26
4.3. LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE MEJORA.....	29
<b>5. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LA APLICACIÓN DE ASPECTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>31</b>
<b>6. LA INMINENTE APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS IMPLICACIONES EN LA MATERIA .....</b>	<b>32</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>33</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>35</b>

## Contents:

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PUBLIC PROCUREMENT FOR THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT .</b>	<b>4</b>

2.1. COHERENCE IN PUBLIC POLICIES.....	6
2.2. DEMOCRATIC LEGITIMACY: SEEKING THE PUBLIC INTEREST.....	7
2.3. LEVERAGE CAPACITY.....	8
2.4. PUBLIC MONEY SAVINGS.....	10
2.5 THE CURRENT IMPORTANCE OF GPP IN INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT.....	11
<b>3. INCLUDING ENVIRONMENTAL CLAUSES IN THE DIFFERENT STAGES OF THE PROCEDURE: POSIBILITIES AFTER THE 2014 DIRECTIVES.....</b>	<b>12</b>
3.1. FIRST STAGE OF THE CONTRACT: DESIGN AND PREPARATION.....	15
3.2. SELECTION OF TENDERS.....	18
3.2.1. <i>Grounds of exclusion</i> .....	18
3.2.2. <i>Technical solvency</i> .....	19
<b>4. THE AWARD CRITERIA AS A CHANEL FOR INTRODUCING ENVIRONMENTAL ASPECTS.....</b>	<b>20</b>
4.1. ITS REGULATION UNTIL 2014: A BRIEF SUMMARY.....	21
4.2. NOVELTIES IN THE 2014 DIRECTIVES AND POSSIBILITIES OFFERED.....	24
4.2.1. <i>The most economically advantageous tender and qualitative criteria</i> .....	24
4.2.2. <i>The life-cycle cost</i> .....	26
4.3. LIMITS AND SCOPE FOR IMPROVEMENT.....	29
<b>5. THE ROLE PLAYED BY THE EUROPEAN COMMISSION ON THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL ASPECTS.....</b>	<b>31</b>
<b>6. THE UPCOMING APPROVAL OF THE NEW PUBLIC SECTOR CONTRACTS ACT AND ITS IMPLICATIONS IN THE FIELD.....</b>	<b>32</b>
<b>7. CONCLUSIONS.....</b>	<b>33</b>
<b>8. BIBLIOGRAPHY.....</b>	<b>35</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Si una cualidad caracteriza a las políticas y legislaciones medioambientales es su transversalidad. Desde que los países occidentales adquirieron en la década de 1970 los primeros compromisos para lograr un desarrollo sostenible, las políticas medioambientales han ido penetrando en prácticamente todas y cada una de las áreas jurídicas de conocimiento, y especialmente en aquellas relacionadas con el Derecho Administrativo. En el ámbito de la contratación pública, la incorporación de las políticas ambientales se ha demorado considerablemente en el tiempo, pero hoy en día podemos decir que la contratación pública es concebida como una de las principales herramientas para incidir en el mercado y estimular determinadas políticas sociales o medioambientales. Al menos así se desprende del estudio de las regulaciones y políticas de la UE durante los últimos lustros. En este sentido la contratación ambiental es una de las prioridades de la Estrategia Europa 2020, y los beneficios que pueden derivarse de un uso correcto de aspectos medioambientales en contratación pública son evidentes para gran parte de la doctrina: contribuye a un mejor medio ambiente, posibilita a los poderes

adjudicadores integrar el factor medioambiental en políticas sectoriales, favorece la adopción de sistemas de gestión ambiental, etc<sup>1</sup>.

En el presente trabajo trataremos de analizar las directrices que deberán guiar la contratación pública hacia los objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020 en materia medioambiental. Para ello, estudiaremos brevemente las principales herramientas y posibilidades que ofrece la cuarta generación de directivas aprobada en 2014 para la introducción de aspectos ambientales en las diferentes fases del procedimiento y que pueden dar lugar, en un futuro cercano, a la implantación de una verdadera Contratación Pública Verde integral con aspectos ambientales para todo el procedimiento de contratación del contrato.

## 2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

“La Contratación Pública Verde (CPV) es una herramienta importante para alcanzar los objetivos de política ambiental relacionados con el cambio climático, la utilización de recursos y el consumo y producción sostenible—especialmente dada la importancia de los gastos del sector público europeo en la adquisición de bienes, obras y servicios”<sup>2</sup>. Con esta contundente afirmación comienza la Comisión Europea su informe *Buying green: a handbook on green public procurement (2016)*. Una afirmación que sirve para ofrecer una idea del valor que la Unión Europea otorga a la contratación pública como herramienta al servicio de la protección del medio ambiente. Y la verdad es que, aunque las consideraciones ambientales no han sido aplicadas a la contratación pública hasta épocas relativamente recientes, su consolidación en el seno de las políticas de contratación pública ha sido rápida y se ha posicionado como una parte fundamental de las políticas europeas de contratos públicos.

Así, a diferencia de lo que promovían las dos primeras generaciones de directivas, que identificaban el precio más bajo como el único parámetro de evaluación de las ofertas, y cuyo objetivo al regular la contratación pública era únicamente la adquisición y la proporción de bienes y servicios, la contratación pública no puede ya ser considerada como un fin en sí misma,

---

<sup>1</sup> ALONSO GARCÍA, C. “Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde”. En GIMENO FELIÚ, J.M. (et al.). *Observatorio de los Contratos Públicos. Número Monográfico Especial: Las Nuevas Directivas de Contratación Pública*. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters. pp.279-289 en p.280

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Buying green: a handbook on green public procurement*. Bruselas / Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2016. p.4

sino como una herramienta que las autoridades públicas deben explotar con el objetivo de lograr una aplicación efectiva de las políticas públicas básicas<sup>3</sup>.

Y sin embargo, las razones por las que estos aspectos deben ser tenidos en cuenta en los procedimientos de adjudicación parecen distar aún de ser evidentes, como ponen de manifiesto opiniones encontradas, entre las que destaca la expresada en el reciente informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia IPN/CNMC/010/15, de 16 de julio de 2015, que difiere de las líneas generales marcadas por la política europea y la doctrina mayoritaria<sup>4</sup> al considerar que la contratación pública no es el instrumento correcto para el cumplimiento de los objetivos sociales y ambientales de las Directivas, existiendo otros medios más apropiados y

---

<sup>3</sup>Resolución de 25 de febrero de 2016, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 23 de febrero de 2016, por el que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público; y MARTÍNEZ PACHECO, M. “La nueva Instrucción de la Administración Autónoma Extremeña sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las Pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública”. En *Observatorio de Contratación Pública*. [en línea, acceso el 23 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.237/reلمenu.3/chk.34c7b67303a4d965a329304a11d51757> ; MORENO MOLINA, J.A. *El nuevo Derecho de la contratación pública de la Unión Europea: Directivas 4.0*. Oxford: Chartridge Books Oxford, 2015. p.42 y ss.

<sup>4</sup> Véase SIRVENT ALONSO, C., “Compra y contratación pública verde (CCPV)”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, N.º. 18, 2010, pp. 287-300; LÓPEZ TOLEDO, P. “La consideración de aspectos ambientales en la contratación pública”. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha. 2014 p.7; SARASÍBAR IRIARTE, M. “La contratación pública se tiñe de verde”. En GIMENO FELIÚ (et. al) *Las nuevas Directivas de Contratación Pública*. Cruz Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2015. pp. 317-328 en pp.317-318; - NEAMTU, B. and DRAGOS, D.C. “Sustainable Public Procurement: The Use of Eco-Labels”. En *Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015. Vol.2. pp. 92-101 en pp.92-93.; GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. “Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública”. *Revista Española de Derecho Europeo*. N.º56, Octubre-Diciembre 2015. pp. 13-42 en p.14 y ss.; GIMENO FELIÚ, J.M. “Compra pública estratégica”. En Pernas García J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013. pp. 45-82; BRUNETE DE LA LLAVE, M.T., *Guía Práctica: criterios sociales y medioambientales en la contratación pública*. Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. Ciudad Real: Lozano Artes Gráficas S.L, 2010. p.3 y ss.; Informe 17/2008, de 21 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; Informe 38-1/11, de 7 de julio de 2011, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado: “Guías sobre compras verdes, Código de buenas prácticas ambientales para contratos de mantenimiento y obras menores para el desarrollo del Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado”.

menos distorsionadores de la competencia, como exenciones fiscales y modificaciones regulatorias<sup>5</sup>.

Por ello, consideramos necesario exponer brevemente en las siguientes páginas cuáles consideramos las principales razones que justifican la inclusión de aspectos medioambientales en la contratación pública.

## **2.1. Coherencia en las políticas públicas**

La primera de las razones que debe llevarnos a implantar medidas ambientales en la contratación pública es un razonamiento ético-moral de coherencia. Y es que en la situación previa a la implantación de las medidas ambientales en contratación pública durante la década de los 2000, nos encontrábamos ante un contexto en el que las políticas ambientales ya se encontraban en pleno funcionamiento, y los poderes públicos ya habían emitido leyes, tanto a nivel estatal y regional como local, de protección ambiental, requiriendo a las empresas cumplir con un determinado nivel de protección ambiental exigido en las regulaciones y promoviendo la producción sostenible a través de subvenciones y otras medidas similares. Y sin embargo, mientras el Estado exigía y estimulaba a las empresas hacia la producción de productos respetuosos con el medio ambiente, los diferentes entes adjudicadores no incluían –ya que la ley de contratos no lo preveía- características ambientales en sus licitaciones, lo que derivaba, en la práctica, en una penalización hacia las empresas que implementaban aspectos ambientales en su actividad económica, pues estos incrementaban los costes de producción y por tanto el valor final del contrato, siendo superadas sus ofertas por las de otras empresas con un precio menor. En otras palabras, se estaba demandando un tipo de producto y comprando otro. Este escenario incoherente presenta graves consecuencias para la sociedad y la economía, como el favorecimiento la deslocalización empresarial, dado que las empresas que operan fuera del territorio nacional, en países donde las exigencias legales en materia medioambiental son más laxas, pueden contratar con la Administración sin necesidad de cumplir con los requisitos ambientales, abaratando costes y superando al resto de ofertas bajo un criterio de valoración del precio, lo que provoca que muchas empresas salgan del país buscando entornos menos regulados ambientalmente, que les permitan producir a bajo coste para poder competir por los jugosos grandes contratos administrativos.

---

<sup>5</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (CNMC), *Informe IPN/CNMC/010/15, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, de 16 de julio de 2015, p.13

## 2.2. Legitimidad democrática: la persecución del interés general

En segundo lugar, en cuanto a la legitimación de las autoridades públicas para incluir estos aspectos medioambientales en las licitaciones públicas, debemos mencionar que ésta viene dada por el hecho de que, aunque es cierto que la contratación pública debe dirigirse hacia la mayor eficiencia, no debemos olvidar que ésta debe tener como fin último prestar mejores servicios a los ciudadanos en aras del interés general<sup>6</sup>. Algunos autores afirman que el uso de los contratos públicos como instrumento para impulsar políticas públicas conlleva un importante riesgo de manipulación del mercado<sup>7</sup>. Una suerte de amenaza neoproteccionista sobrevuela, según estas teorías, cualquier introducción de valoraciones en la contratación pública diferentes de las circunscritas al precio ofertado<sup>8</sup>. Pero los contratos públicos, como política

---

<sup>6</sup> MEDEIROS, R. “A nova Diretiva 2014/24/UE: uma primeira aproximacao. MEDEIROS, R., VALADARES TAVARES, L. and COELHO, D. *A Nova Diretiva 2014/24/UE sobre os processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos*. Official Journal of the European Union, 2014. pp. 45-47

<sup>7</sup> Esta línea de pensamiento, residual hoy en día (algunos ejemplo actuales pueden encontrarse en MADUREIRA RODRIGUES, C.S. “Entre a Contratação pública ecológica e a Contratação pública sustentavel: compreender o presnete, transpor o futuro”. Disertación de Máster en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra. Dirigida por la Profesora doctora Maria Alexandra de Sousa Aragão. 2014. p.12) tuvo sobre todo un gran repercusión en las políticas y legislaciones europeas de contratación pública hasta la década de los 90, cuando en los procedimientos de elaboración de las directivas de contratación se buscaba un procedimiento de adjudicación basado en el precio de las ofertas de cara a evitar cualquier riesgo proteccionista que diera lugar a discriminación y sesgo de la competencia. Véase: BROEKSZ J.B. *Document du travail sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Paralamet Européen: Comission Juridique. Document 38/1971-1972, 20 octubre 1971. Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 10 de diciembre de 2016]. ; BROEKSZ J.B. *Project du Raport complementaire sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Paralamet Européen: Comission Juridique 1971-1972. Document 177/72, 3 noviembre 1971 p.5 Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 2 de diciembre de 2016]; BROEKSZ J.B. *Raport complementaire fait au nom de la commission juridique sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Paralamet Européen: Documents de séance 1971-1972. Document 16/72, 18 avril 1972. Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 20 de noviembre de 2016]; COMITÉ ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Proces verbal de la sixième réunion du Sous-Comité “Marchés Publics de Travaux” tenue à Bruxelles au Secrétariat du Comité le 13 Novembre 1964*. Bruselas: Comunidad Económica Europea, 2 diciembre 1964 (CES 330/64). Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia. [consultado el 10 de diciembre de 2016].

<sup>8</sup> MADUREIRA RODRIGUES, C.S. “Entre a Contratação...” *Op. Cit.* p.12

pública que “de facto” son, deben contribuir a construir una realidad más humana y una mejor sociedad para la población; y ello debe ser hecho diseñando técnicas contractuales centradas en la dignidad humana, a los que van intrínsecamente unidos los valores medioambientales. La inclusión de criterios medioambientales es, así, un gran paso adelante en la legitimación democrática de la contratación pública, ya que contribuye enormemente a su fin último, que no es otro que la satisfacción del interés general.

A esto debe sumarse que las políticas ambientales experimentan importantes dificultades en su autoimplementación en el mercado - debido a que las medidas medioambientales no derivan necesariamente en mayores ventas o menores costos de producción, y tampoco tiene un efecto positivo directo en la competencia-, y por tanto requieren de diferentes impulsos para su correcta adaptación en el sector privado. Por ello, y aunque es cierto que algunos de estos problemas se están corrigiendo gracias a un consumidor cada vez más comprometido con el medio ambiente, los mayores avances en materia de protección ambiental en el sector privado se han llevado a cabo mediante legislación vinculante y sanciones para su incumplimiento. No obstante, estos métodos tradicionales para incentivar determinados comportamientos en el sector privado presentan ciertas carencias que la contratación pública puede suplir –o complementar- la contratación pública, que junto con otras medidas como las mencionadas exenciones fiscales puede configurarse como un instrumento a medio camino entre la rigidez y lentitud de las leyes y la excesiva flexibilidad y libertad de los mercados. A través de la contratación pública se debe intentar proveer de bienes y servicios a la sociedad en una forma que permita, por un lado al sector privado alcanzar sus objetivos económicos sin dinamitar la competencia, y por otro alcanzar unos estándares mínimos de protección ambiental deseables que contribuyan a la formación de un estado del bienestar y a la persecución del interés general. O en otras palabras, “*alcanzar un razonable equilibrio entre liberalización de la actividad económica y protección del medio ambiental*”<sup>9</sup>.

### 2.3. Capacidad efectiva de injerencia

Es evidente, tras lo expuesto, que las políticas de contratación pública tienen legitimidad para incluir aspectos ambientales en sus procedimientos, y sus potenciales beneficios son innegables. Pero además de la conveniencia ética que puedan tener dichas medidas, debemos señalar que la contratación pública tiene en la práctica una gran capacidad para influir en la economía hacia una

---

<sup>9</sup> PERNAS GARCÍA, J. J. “Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde”. LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2014*. Ciruz Menor (Navarra): Aranzadi, 2014. pp. 431-462 p.449



efectiva implantación de condiciones medioambientalmente sostenibles en el sector privado . En este sentido, debemos resaltar el impacto, a la vez cualitativo y cuantitativo, que supone la contratación pública en la economía de la UE, así como a nivel nacional y sub-nacional. Así, de acuerdo con la plataforma Open Contracting Partnership, cada año 9,5 billones de dólares – alrededor de 8,3 billones de euros, son invertidos en contratos públicos cada año<sup>10</sup>. Por su parte, la ONU estima que el gasto en contratación pública entre sus Estados Miembros varía entre el 15% y el 30% del PIB, lo que supone millones de euros invertidos al año en la adquisición de servicios, bienes y obras.

En esta misma línea, la UE ha cuantificado el impacto de la contratación pública en el PIB europeo en un 19% del mismo, es decir, alrededor de 2 450 millones de euros<sup>11</sup>, o incluso alcanzando el 20%<sup>12</sup>.

Por otro lado, la CNMC mantiene que la contratación pública supone entrono al 15% del PIB en países desarrollados<sup>13</sup>, mientras que la OCDE estima que el impacto medio de la contratación pública entre sus Estados Miembros en un 18%<sup>14</sup>.

Los números varían, dada la complejidad que presenta el sistema de contratación pública para su medición, dependiendo de las fuentes a las que acudamos, pero lo que es indudable es que se puede afirmar que la contratación pública tiene un gran impacto en la economía mundial, y más concretamente en los Estados Miembros de la UE. Actualmente es innegable que la contratación pública interfiere en el desarrollo económico, social y

---

<sup>10</sup> SPRUILL C.. “Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats”. En *Open Contracting Partnership*, 2013. [consulta el 22-05-2016] Disponible en: <http://www.open-contracting.org/2013/12/09/open-contracting-factivists-fighting-procureaucrats/>

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market*. Brussels: DG of Internal Market and Services, European Commission, 2011

<sup>12</sup> PwC and UNIVERSITY OF UTRECHT. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Bruselas: PwC EU services, 13 de junio 2013 p.4 [consulta el 03-05-2016] Disponible en: <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying-reducing-corruption-in-public-procurement-en.pdf>

<sup>13</sup> CNMC (2015). *PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2015. p.3

<sup>14</sup> OCDE. *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling reform through evidence and peer reviews*. Paris: OECD publishers, 2012 [Consulta el 22-05-2016] <https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth-Brochure.pdf>

político de un país<sup>15</sup>, y que por tanto debe ser utilizada como un instrumento con el fin de adquirir el adecuado desarrollo del global de la sociedad.

Pero, lo que es más, un correcto funcionamiento de la CPV puede no sólo afectar al 20% mencionado, sino que de manera indirecta se estará influenciando a gran parte de la economía. A través de las medidas medioambientales, las empresas quieran contratar con el sector público deberán, por ejemplo, respetar la obligación del artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE cuyo incumplimiento podría derivar en la exclusión del procedimiento; o cumplir determinados sistemas de gestión ambiental (art.62 de la Directiva).

Así, una efectiva aplicación de la CPV podría tener efectos que fueran mucho más allá del 20% del PIB que está en relación directa con la contratación pública, alcanzando a buena parte de la economía y promoviendo la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en gran parte de la esfera privada.

#### **2.4. Ahorro para las arcas públicas**

Pero, lejos de lo que se pueda pensar, la CPV puede suponer también importantes ahorros para las arcas públicas. Pensemos así en el nuevo modo de valorar las ofertas en la fase de adjudicación basándose no sólo en el precio de la oferta, sino teniendo en cuenta todos los costes del ciclo de vida del producto, lo que permite al órgano de contratación tener en cuenta una gran cantidad de variables que pueden implicar costes indirectos a lo largo de la vida del producto. Y en el mismo sentido, podemos fácilmente adivinar que ciertas características ambientales, aplicadas a los contratos públicos, pueden implicar un importante ahorro en gasto de agua, ofrecer una mayor eficiencia energética, etc.<sup>16</sup>

Así lo ha demostrado la experiencia, entre otros, en países como Dinamarca, en el que la organización *Danish Partnership for Green Public Procurement*, la cual representa el 13% de la contratación pública del país, ha puesto de manifiesto como con medidas como la inclusión en el contrato de características que deriven en una menor producción de desechos –mayor durabilidad de los productos, sistemas de reciclaje, etc.- se ha conseguido un ahorro económico

---

<sup>15</sup> Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Informe 16/2015, de 4 de noviembre. Asunto: algunas cuestiones derivadas de la incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.* Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública.

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Green Paper on... Op. Cit.* en pp.4-5

de entorno al 6-10% en los contratos implicados<sup>17</sup> gracias a una mayor durabilidad de los productos, que a la vez repercute positivamente en el medio ambiente al generar menor cantidad de residuos.

## 2.5 Peso actual de la Contratación Pública Verde en la contratación pública internacional

Un sistema de CPV correctamente ejecutado tiene, pues, potencial para crear sinergias entre la innovación, el crecimiento de mercado y la protección ambiental<sup>18</sup>, y todos estos beneficios han propiciado el cambio en las políticas de contratación pública en todo el mundo, y en tiempos recientes es esencial para los gobiernos verificar que los objetivos de la contratación pública son alcanzados, especialmente en términos de medidas de protección medioambiental<sup>19</sup>. Así, podemos hacernos una idea general de la importancia adquirida por la CPV a nivel internacional y regional si atendemos a las medidas tomadas por las instituciones internacionales, que muestran claramente como la CPV ha pasado a ser un aspecto central en la política de contratación pública como parte del objetivo de una contratación pública global. Es el caso de la OMC y su ACP, que en su última modificación de abril de 2014, promueve expresamente la inclusión de cláusulas ambientales en las especificaciones técnicas (art. X.6) y como criterio de evaluación (art. X.9). De igual modo, la Ley Modelo de Contratación Pública de CNUMDI, aprobada el uno de junio de 2001, integra la posibilidad de elegir a los contratistas en base a características ecológicas.

En definitiva, la idoneidad y conveniencia del uso de aspectos medioambientales en contratación pública está hoy, a nuestro juicio, fuera de toda duda; la mayor parte de la doctrina apoya ésta tendencia, y la política de contratación pública a lo largo del mundo, en cualquier nivel (internacional, supranacional, regional, nacional o sub-nacional) está incluyendo gradualmente el uso de características medioambientales en la contratación pública como parte de su desarrollo presente y/o futuro. La CPV está destinada a ser uno de los pilares fundamentales de cualquier estrategia de contratación pública actual, y la UE, como no podía ser de otra manera, no ha permanecido ajena a esta tendencia y ha tomado, especialmente en los últimos años, importantes medidas hacia una CPV integral.

---

<sup>17</sup> DANISH GOVERNMENT. *Denmark without Waste II: a waste prevention strategy*. 2015. p.16 [consultado el 7 de noviembre de 2016] Disponible en: [http://eng.mst.dk/media/164923/denmark-without-waste-ii\\_waste-prevention.pdf](http://eng.mst.dk/media/164923/denmark-without-waste-ii_waste-prevention.pdf) ; véase a su vez p.56 BAUER, B., CHRISTERSEN, J., CHRISTERSEN, K., DYKJOER-HANSEN, T. and BODE, I. *Benefits of Green Public Procurement*. Nordic Council of Ministers, 20009. p.56

<sup>18</sup> OCDE. *Public Procurement for... Op. Cit* en p.12

<sup>19</sup> *Ibidem*.

### 3. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO: POSIBILIDADES TRAS LAS DIRECTIVAS 2014

Aunque, como se ha mencionado, las directivas de 2004 supusieron un importante punto de inflexión en el desarrollo de la regulación de la CPV, no ha sido hasta la aprobación de la cuarta generación de directivas comunitarias cuanto la legislación ha dado un verdadero paso adelante. Con la aprobación de las directivas, la UE pretende dar el impulso definitivo a la normativa de contratos públicos, bajo las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020, y especialmente a la protección del medio ambiente a través de la contratación pública.

En las próximas páginas analizaremos brevemente las principales novedades que estas nuevas directivas aportan a cada fase del contrato, y qué criterios debe cumplir la CPV para utilizarse garantizando el respeto de los principios generales de la contratación pública.

Pero, antes de nada, debemos señalar algunos elementos esenciales que deben tenerse presentes a lo largo de todo el procedimiento contractual a la hora de introducir aspectos medioambientales en la contratación pública. En este sentido, probablemente el elemento básico de la CPV es que todas las referencias y criterios ambientales incluidas en el contrato deben estar relacionadas con el objeto del mismo. El TJUE ha dejado claro en su jurisprudencia de los últimos años que toda introducción de aspectos ambientales en el procedimiento contractual (ya sea en la fase de preparación, en la de adjudicación o en la de ejecución del contrato) debe estar ligada al objeto del contrato<sup>20</sup>.

Esto, creemos que debe ser aclarado, no significa que el fin del contrato deba ser necesariamente relacionado con la protección ambiental, sino que los criterios ambientales introducidos deben serlo en relación con la correcta ejecución del contrato, y no con respecto a la totalidad de la actividad económica de la empresa licitadora. En este sentido, podemos mencionar la sentencia *Concordia Bus Finland* (2002), en la que el TJUE afirma en su apartado 65 que “*los criterios relativos al nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno y al nivel de ruido de los autobuses, como los controvertidos en dicho asunto, deben considerarse relacionados con el objeto de un contrato relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús*”. Así pues, el objeto del contrato no debe estar necesariamente ligado a la protección del medio ambiente –parece claro que el

---

<sup>20</sup> *Concordia Bus Finland*, 2002; y *EVN AG and Wienstrom GmbH VS Chec Republic*, 2003

transporte de autobús poco tiene que ver con ese fin-; pero sin embargo, los aspectos ambientales aplicados al contrato deben ir referido a la ejecución del contrato, en éste caso la prestación del servicio de transporte. Podemos afirmar en este sentido que actualmente la práctica totalidad de los contratos celebrados por el sector público pueden incluir entre sus cláusulas y especificaciones aspectos medioambientales (como el uso de material reciclado en la fabricación de los productos, el respeto de sistemas de gestión ambiental, etc.), independientemente de si el objeto del contrato está relacionado con la protección del medio ambiente o no<sup>21</sup>. Pero, insistimos, pues este es un punto básico, las cláusulas ambientales deben estar relacionadas con el objeto del contrato.

En cuanto al artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE, debemos señalar que aunque tiene especial aplicación práctica a través de las causas de exclusión (art.57.4.a), es un elemento básico de la protección ambiental de la directiva que presenta algunas particularidades esenciales, a saber: a) debe ser observado a lo largo de todo el procedimiento y la vida del contrato; b) es la única disposición medioambiental de obligado cumplimiento para Estados Miembros poderes adjudicadores (el resto se caracterizan por su opcional aplicación). En dicho artículo se impone la obligación a los Estados Miembros de *“tomar las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”*.

El hecho de que la obligación se refiera a la ejecución del contrato no implica que ésta deba cumplirse únicamente en la fase de ejecución del contrato, sino que no se impone la obligación a las autoridades públicas de ejercer de vigilante del mercado y velar por el cumplimiento de dicha legislación en términos generales, sino simplemente para las empresas licitadoras en los contratos por ella adjudicados. Y así lo confirma la propia Directiva cuando en su artículo 18.2 incluye la inobservancia del artículo 18.2 como causa de exclusión, en el que se añade que dicha causa de exclusión podrá observarse en cualquier momento del procedimiento de contratación. También lo reafirma el hecho de que el artículo 18 tenga como título *“principios de la contratación”*<sup>22</sup>, lo que confiere a dicha disposición el carácter de principio de la contratación, que implica que el cumplimiento de las legislaciones

---

<sup>21</sup> ALONSO GARCÍA, C. *“Las novedades introducidas...” Op. Cit.* en p.282

<sup>22</sup> Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza. *Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego*. A Coruña: Xunta de Galicia, 2016. p.4

medioambientales recogidas en el Anexo X deberán ser respetadas en todas las fases del contrato.

Pero, sin embargo, la razón de fondo que explica las particularidades señaladas anteriormente, y la cual conviene tener clara para el estudio del resto de posibilidades ambientales ofrecidas por la Directiva, es que las obligaciones referidas en el artículo 18.2 están destinadas a asegurar el cumplimiento de la legislación vigente. Y es que a menudo se obvia que en materia de contratación ambiental existen dos tipos de medidas claramente diferenciadas: aquellas encaminadas a hacer cumplir la Ley –lo que podríamos llamar protección ambiental mínima- y aquellas dirigidas a dotar a los órganos de contratación de herramientas para implementar aspectos de protección ambiental más elevados de manera facultativa<sup>23</sup>.

Las medidas ambientales en la contratación pública se caracterizan en su mayoría por ser su aplicación facultativa, correspondiendo a la entidad adjudicadora seleccionar cuándo y cómo deben ser aplicadas –pues es a éstas a quien corresponde estudiar las necesidades de la Administración y del contrato en cuestión. Pero el artículo 18.2 es la excepción, porque las cuestiones a las que se refiere dicho artículo ya se encuentran exigidas por la legislación, y por tanto no corresponde al órgano de contratación decidir si tales cuestiones han de cumplirse en la ejecución de su contrato o no, sino que éstas deben cumplirse siempre y en todo momento al estar establecidas por Ley.

Sin embargo, más cuestionable es la necesaria vinculación al objeto del contrato exigido en éste precepto. Al exigirse el cumplimiento de las obligaciones legales en materia medioambiental únicamente en la ejecución de los contratos, como parece desprenderse del texto del artículo (“[...] *en la ejecución de contratos públicos* [...]” art.18.2), se está aceptando que las empresas que contraten con la Administración puedan violar dichas disposiciones medioambientales en el resto de su actividad económica sin tener como consecuencia la infracción del Derecho de contratos, siempre y cuando las respeten en el contrato en cuestión. Bajo esta regulación, por tanto, un licitador podrá ser excluido del procedimiento en base al artículo 57.4.a) únicamente cuando viole las disposiciones legales ambientales *en la oferta del contrato o su ejecución*. Y a nuestro juicio, este aspecto de la regulación de la

---

<sup>23</sup> La misma distinción entre lo que se consideran normas de protección mínima exigidas por la Ley y las cláusulas o disponibles para los poderes adjudicadores está llevándose a cabo por los tribunales europeos y nacionales en su aplicación a los aspectos sociales de los contratos públicos, con casos como el de la STJUE de 17 de noviembre de 2015, Caso “Regiopost”. Véase, en este sentido, MORCILLO MORENO, J. “Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente dumping social comunitario”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. núm. 47-48, Zaragoza, 2016, pp. 180-209

Directiva es, como decimos, cuestionable por diferentes razones. La primera es que la contratación pública podría ser una herramienta útil para hacer cumplir la legislación en materia ambiental, y al encontrarse dichas disposiciones ya contenidas en la Ley, no se estaría entrando en el temido vicio de legislar a través de la contratación pública<sup>24</sup>. La segunda, es que conviene diferenciar entre aquellas exclusiones de licitadores por existencia de sentencia o sanción firme y aquellas basadas en la mera inspección o análisis. En este sentido, la directiva no regula la exclusión por sentencia o sanción firme en materia ambiental (puesto que el artículo 18.2, que es la base fundamental de la exclusión ambiental, no lo contempla), cuya aplicación permitiría, como sucede con la corrupción, el fraude, o el resto de causas de exclusión preceptivas, excluir a la empresa por cuestiones probadas ilegales ajenas al objeto del contrato. Esta situación limita en gran medida la capacidad de la Administración contratante para exigir una conducta ambiental decorosa de los licitadores, pues no contempla la exclusión por acciones pasadas ambientalmente reprochables y sancionadas por Ley, un instrumento que podría haber sido de gran utilidad de cara a una contratación pública sostenible y responsable, y se centra en el cumplimiento de la Ley en la ejecución de los contratos.

Pero independientemente de lo expuesto, se trata de una medida medioambiental de suma importancia que, debido a sus particularidades, conviene tener en cuenta a la hora del estudio de la contratación pública ambiental, de cara a poder diferenciar con claridad entre aquellas medidas de protección mínima o básica como las del artículo 18.2, que persiguen el cumplimiento de la Ley, y aquellas medidas facultativas que los poderes adjudicadores pueden exigir en sus contratos en función de sus características utilizando las herramientas que la legislación de contratos pone a su disposición, que son las que centrarán nuestra atención en las siguientes páginas.

### **3.1. La primera fase del contrato: el diseño y la elaboración del contrato**

La fase de preparación del contrato ha sido, desde el momento en el que la UE centró su atención en la CPV, el momento en el que el proceso de contratación ha ofrecido mayores posibilidades de introducir cláusulas

---

<sup>24</sup> HERNÁNDEZ SALGUERO, E. “La contratación socialmente estratégica y los criterios de adjudicación”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 22 de febrero de 2016. [consulta el 7 de noviembre de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.231/recategoria.208/relmenu.3/chk.fa2174845cedd761555e3853ecaf95d5a>

ambientales.<sup>25</sup> Sin embargo, y probablemente debido precisamente al hecho de que es esta fase la que primero se identificó como propensa a albergar cuestiones ambientales sin lesionar los principios generales, la Directiva 2014/24/UE no añade grandes innovaciones con respecto a las directivas de 2004.

La Directiva 2014/24/UE mantiene las posibilidades existentes bajo la legislación anterior<sup>26</sup>, lo que permite la introducción de características medioambientales en esta fase a través de las especificaciones técnicas, que pueden referirse al proceso o método de producción o a la provisión de los bienes, obras o servicios (art.42.1) y que, a su vez, pueden ser aplicados:

- *“En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y a los poderes adjudicadores adjudicar el contrato”. (art.42.3.a)*
- *“por referencia a especificaciones técnicas y, por orden de preferencia, a normas nacionales que transpongan las normas europeas, a las evaluaciones técnicas europeas, a especificaciones técnicas comunes, a normas internacionales, a otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en defecto de todos los anteriores, a normas nacionales, a documentos de idoneidad técnica nacionales o a especificaciones técnicas nacionales en materia de proyecto, cálculo y ejecución de obras y de uso de suministros; cada referencia irá acompañada de la mención «o equivalente»”. (42.3.b)*

Pero probablemente la mayor novedad introducida para esta fase del contrato es la relativa al uso de las eco-etiquetas. Bajo la regulación de 2004 las autoridades públicas podían mencionar determinadas eco-etiquetas a modo de referencia para la elaboración de las especificaciones técnicas<sup>27</sup>, pero debían sin embargo detallar los requerimientos técnicos incluso si éstos eran idénticos a los que acreditaba la posesión legítima de la eco-etiqueta<sup>28</sup>. Esta situación había generado una gran cantidad de jurisprudencia al respecto que trataba de clarificar una norma que carecía de una verdadera razón de ser<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> PERNAS GARCÍA, J.J. “Contratación pública y eficiencia energética”. In Pernas García J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013. pp. 283-328. p. 292

<sup>26</sup> ALONSO GARCÍA, C. “Las novedades introducidas...” *Op. Cit.* en p.282

<sup>27</sup> PERNAS GARCÍA, J.J. “Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública”. En SANZ LARRUGA, F.J. *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. pp. 359-386 p.365

<sup>28</sup> ALONSO GARCÍA, C. “Las novedades introducidas...” *Op. Cit.* en p.282

<sup>29</sup> Véase la STJUE de 10 de mayo de 2012 (asunto C-368/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*), y en el mismo sentido, PERNAS GARCÍA, J.J., “Contratación pública verde: hacia una mayor claridad jurídica en el uso estratégico de las compras públicas” En



Esto ha llevado al legislador de la Directiva 2014/24/UE a tomar la, en nuestra opinión, acertada decisión de modificar tal previsión en el artículo 43.1, aceptando el uso directo de las eco-etiquetas –no sólo por referencia, que sigue siendo no obstante una opción regulada en el artículo 43.2-, y permitiendo así a las autoridades de contratación requerir una etiqueta determinada como método de prueba de que las obras, bienes o servicios corresponden con unas determinadas características, siempre y cuando se cumplan las condiciones especificadas en los apartados (a), (b), (c), (d), y (e) del artículo 43.1<sup>30</sup>.

Sin embargo, el uso de una etiqueta particular no debe ser absoluto ni restringir la concurrencia, por lo que los entes adjudicadores deberán aceptar que los operadores económicos prueben que cumplen con los requisitos técnicos a través de otros medios de prueba equivalentes<sup>31</sup>.

Esta aparente modificación menor, que de hecho no tiene grandes implicaciones en cuanto al fondo ya que el uso de las eco-etiquetas en las especificaciones técnicas venía siendo una práctica ya consolidada en términos de CPV, supone sin embargo una notable cambio en la práctica, pues los poderes adjudicadores no tendrán, a partir de ahora, que detallar todas y cada una de las especificaciones requeridas en el pliego, sino que, si una eco-etiqueta se corresponde con las especificaciones precisadas podrán requerir directamente la etiqueta, lo que conllevaría posiblemente ahorros tanto temporales como económicos en la elaboración de los pliegos de condiciones

---

LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) *Observatorio de políticas ambientales 2013*. Ciruz Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. pp. 357-374 p.361 y ss.

<sup>30</sup> “a) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir las características de las obras, los suministros o los servicios que constituyan el objeto del contrato;

b) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios;

c) que las etiquetas se establezcan en un procedimiento abierto y transparente en el que puedan participar todas las partes implicadas pertinentes, incluidos organismos públicos, consumidores, interlocutores sociales, fabricantes, distribuidores y organizaciones no gubernamentales;

d) que las etiquetas sean accesibles a todas las partes interesadas;

e) que los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta hayan sido fijados por un tercero sobre quien el operador económico no pueda ejercer una influencia decisiva.”

<sup>31</sup> Si a un operador económico, por razones que no se le puedan atribuir, le hubiera resultado manifiestamente imposible obtener la etiqueta específica indicada por el poder adjudicador o una etiqueta equivalente dentro de los plazos aplicables, el poder adjudicador aceptará otros medios adecuados de prueba, como por ejemplo un expediente técnico del fabricante, a condición de que el operador económico interesado demuestre que las obras, suministros o servicios que ha de prestar cumplen los requisitos de la etiqueta específica o los requisitos específicos indicados por el poder adjudicador.

y un mayor uso de las eco-etiquetas por parte de los poderes adjudicadores debido a la mayor facilidad en su utilización.

En general, podemos decir que las nuevas directivas clarifican de manera más precisa el alcance del uso de las eco-etiquetas y los criterios y límites que deben aplicársele<sup>32</sup>.

Finalmente, conviene mencionar que el uso de las etiquetas ecológicas no se encuentra limitado a las especificaciones técnicas –aunque es cierto que es la parte del procedimiento de contratación en el que su uso es más común-, sino que la Directiva 2014/24/UE prevé la implementación de dichas etiquetas tanto en la fase de adjudicación como en la de ejecución del contrato cuando establece que las etiquetas ecológicas podrán ser exigidas “*en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato*” (art.43.1).

### **3.2. La selección de los licitadores**

En esta fase intermedia entre la preparación y la adjudicación del contrato, los criterios medioambientales pueden ser introducidos esencialmente a través de dos vías: causas de exclusión y/o acreditación de solvencia técnica.

#### *3.2.1. Las causas de exclusión*

La Directiva 2014/24/UE regula de una manera más precisa la forma en que los motivos de exclusión pueden ser utilizados, diferenciando entre aquellos que tienen un carácter obligatorio, y aquellos en base a los cuales el poder adjudicador puede excluir a un licitador (siempre que no devenga una causa de exclusión obligatoria en la legislación nacional)<sup>33</sup>. En este sentido, las directivas introducen una serie de novedades en su artículo 57, regulando por primera vez una causa de exclusión en base a aspectos de protección ambiental al incluir como una de las causas de exclusión “*potestativas*” “*cuando el poder adjudicador pueda demostrar por cualquier medio apropiado que se han incumplido obligaciones aplicables en virtud del artículo 18, apartado 2*”. Aunque ya hemos mencionado que el artículo 18.2 se aplica a todo el procedimiento de contratación, la directiva pone especial énfasis en su cumplimiento (o al menos, en la verificación de su cumplimiento), en la fase de selección y exclusión de los licitadores.

---

<sup>32</sup> LÓPEZ TOLEDO, P. “La protección del medio ambiente en el derecho comunitario de contratos públicos: perspectiva y situación actual”. En *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. N7, 2014. pp.1-32 en p.18

<sup>33</sup> *Ibid.* en p.19

Así, en lo relativo a las causas de exclusión, cualquier incumplimiento en la actividad económica del licitador de las obligaciones recogidas en el Anexo X de la Directiva 2014/24/UE, conllevará la existencia de una causa de exclusión potestativa. El calificativo de potestativa no significa, a pesar de lo que pueda parecer en una primera lectura, que el poder adjudicador tenga total libertad discrecional para excluir a unos o a otros licitadores cuando han incumplido las legislaciones nacionales (recordemos que el principio de igualdad de trato se aplica a todos los preceptos de la contratación pública, y por tanto situaciones iguales no deben ser tratadas de manera diferente), sino que la exclusión debe ser un último recurso. Es decir, únicamente debe excluirse a un licitador por incumplimiento del precepto 18.2 cuando dicha irregularidad no pueda corregirse por otros medios.

### *3.2.2. Acreditación de solvencia técnica*

La otra posibilidad de ejecutar cláusulas ambientales antes de la fase de adjudicación del contrato es a través de la exigencia, para la acreditación de la solvencia técnica, del respeto de determinados sistemas o medidas de gestión ambiental, cuyo cumplimiento debe ser certificado por el operador económico antes de admitirlo a la fase de adjudicación.

Las novedades introducidas por las directivas 2014 en este sentido no se refieren tanto al hecho de poder exigir sistemas o medidas de gestión ambiental, sino más bien a la forma en la que su cumplimiento puede ser probado. Así, el artículo 62.2 indica que *“Cuando los poderes adjudicadores exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinados sistemas o normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) no 1221/2009 o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados. Reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros”*.

Asimismo, como ocurría con el uso de las eco-etiquetas en las especificaciones técnicas, el operador económico está obligado a aceptar otras pruebas o medidas de gestión ambiental equivalentes cuando *“el operador económico puede demostrar que no tiene acceso a certificados de este tipo, o que no tiene la posibilidad de obtenerlos dentro del plazo fijado por causas que no le sean atribuibles”* (art.62.2)

#### 4. LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN COMO CANAL DE INTRODUCCIÓN DE ASPECTOS AMBIENTALES

Desde la creación del concepto de contratación pública verde por la Comisión Europea, tanto ésta como el TJUE, así como posteriormente las directivas de contratación, han desarrollado líneas interpretativas encaminadas a su aplicación en todas las fases del procedimiento, con el objetivo de alcanzar lo que se denomina una CPV integral. Sin embargo es en esta fase, en la historia reciente de la CPV, en la que más dudas y controversia se ha generado a la hora de especificar el modo de incluir aspectos ambientales. Aunque en la interpretación dada por la Comisión en 2001 se aceptaba, aún con las directivas de los años 90 vigentes, que aspectos ambientales podrían ser aplicados como criterios de adjudicación, lo cierto es que la falta de claridad ha sido la nota característica en esta fase. Así pues, gran parte de la jurisprudencia emanada en materia de CPV del TJUE está dedicada en parte o en su totalidad a dilucidar aspectos relacionados con la inclusión de cláusulas ambientales en la fase de ejecución. Es el caso de *Concordia Bus Finland* (Case C-513/99 de 17 septiembre de 2002)<sup>34</sup>, *EVN AG and Wienstrom GmbH* (Case C-448/01 de 4 diciembre 2003), *Evropaiki Dynamiki v European Environment Agency* (Case T-331/06 de 8 julio 2010)<sup>35</sup>, o el caso del '*Dutch Coffee*' (Case C-368/10 de 10 mayo 2012)<sup>36</sup>.

Y sin embargo, pese a la controversia generada por su modo óptimo de empleo, la utilización de los criterios de adjudicación ambientales es relativamente frecuente, ya que puede tener grandes ventajas en aquellos contratos en los que no se conoce con exactitud —o el órgano contratante no tiene los medios necesarios para conocer— las características, la disponibilidad y el precio de los productos o servicios más respetuosos con el medio ambiente<sup>37</sup>, pues a través de este mecanismo se cede al sector privado, en

---

<sup>34</sup> En este caso ya mencionado, la principal clarificación hecha por parte del TJUE en relación a la CPV fue que “como una oferta se refiere necesariamente al objeto del contrato, los criterios de adjudicación que pueden aplicarse con arreglo a dicha disposición deben estar también relacionados con el objeto del contrato” (apartado 59).

<sup>35</sup> Esta sentencia intenta esclarecer uno de los aspectos más problemáticos de los criterios de valoración, que es cuánto margen tendrán los poderes adjudicadores al determinar cuándo una oferta es equivalente a la otra, y por tanto cuándo se pueden aplicar los criterios ambientales para “desempatar”.

<sup>36</sup> El TJUE advierte aquí que es aceptable referirse a aspectos del proceso de producción en los criterios de adjudicación, incluso cuando no se refieran a la sustancia material que será adquirida.

<sup>37</sup> CLAMENT, S. (Editor) *The Procura + Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement*. Freiburg, Germany: ICLEI European Secretariat GmbH, 2007. p.26; ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Green Procurement: guidance for the private sector*. Ireland: Environmental protection Agency, 2014. p.19-20

cierto modo, el papel de determinar en qué medida podrían aplicarse las características ambientales, con qué características técnicas concretas, etc.

En el mismo sentido, la utilización de criterios ambientales puede suponer, precisamente porque se traslada parte de la responsabilidad de decisión al sector privado, una optimización de los aspectos medioambientales del contrato, pues los operadores económicos, de cara a conseguir la adjudicación del contrato, se verán obligados a perfeccionar sus prestaciones medioambientales para competir con el resto de licitadores<sup>38</sup>. En el caso de las cláusulas medioambientales que son introducidas en otras fases del proceso de contratación, que establecen unas características obligatorias para licitar, pueden presentar dos problemas principales que pueden evitarse con los criterios de adjudicación: por un lado, puede restringir la concurrencia porque haya empresas que no son capaces de alcanzar los requisitos exigidos; por otro, podría darse el caso de establecer, si no se tiene un buen conocimiento del estado de la técnica, exigencias demasiado débiles, provocando una pérdida de oportunidad en materia medioambiental al carecer las empresas de motivación para implementar medidas más efectivas, ya que estas mejoras no se verían recompensadas. A través de los criterios ambientales de adjudicación consiguen salvarse estos obstáculos: no se limita la concurrencia en las licitaciones y al mismo tiempo se motiva a los operadores económicos a maximizar las características ambientales a valorar. Y sin embargo, como hemos mencionado, la implementación práctica de aspectos ambientales como criterios de adjudicación ha generado en los últimos años importantes dudas, que han dado lugar a una gran labor del TJUE.

#### **4.1. Su regulación hasta 2014: un breve resumen**

La regulación de los aspectos medioambientales previa a 2014 y concretamente de los criterios de adjudicación viene marcada, por un lado, por la aprobación en 2004 de la tercera generación de directivas de contratación pública, y por otra, por la actividad desarrollada desde los últimos años del siglo XX por el TJUE.

Las directivas de 2004, que constituyeron la primera legislación europea de contratación pública que hacía referencia expresa a los criterios ambientales, fueron aprobadas, en lo que se refiere a CPV, basándose principalmente en la *Comunicación Interpretativa sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las*

---

<sup>38</sup> En Italia, a través de la inclusión de criterios ambientales de eficiencia energética en las licitaciones y la promoción de la competencia en éste área para la construcción de edificios públicos, se estima que se consiguió un ahorro del 27% de los costes de los contratos en un total de 5.000 edificios públicos. COMISIÓN EUROPEA. *Green Public Procurement: A collection of Good Practices*, European Commission, 2012. pp.7-8

*posibilidades de integrar los aspectos medioambientales de la contratación pública (2001)*, a través del cual la UE asumió la firme determinación de instrumentalizar la contratación pública para promover políticas ambientales y sociales.

De manera paralela, debemos destacar que tuvo asimismo una gran importancia –como ha ocurrido en otros aspectos relacionados con la contratación pública– la labor interpretativa del TJUE<sup>39</sup>, que desde los años noventa comenzó a sentar las bases interpretativas para el futuro desarrollo de la CPV. En este sentido fueron dictadas sentencias como *Evans Meical and Macfarlan Smith* (Caso C-324/93 de 28 de marzo de 1995), *Geobroeders Beentjes BV vs. The Netherlands* (Caso C-31/87 de 20 de septiembre de 1998)<sup>40</sup>, *Commission vs. France* (2000), *Concordia Bus Finland* (Caso C-513/99 de 17 septiembre de 2002)<sup>41</sup>, o *EVN AG and Wienstrom GmbH* (Caso C-448/01 de 4 diciembre 2003), en las que el TJUE comenzó a sentar las bases de la futura regulación de los criterios ambientales. En ellas el TJUE definía ciertos puntos de las cláusulas ambientales en la contratación pública que más tarde se convertirían en parte esencial del contenido de las directivas de contratación: la necesaria relación con el objeto del contrato; la publicidad de los criterios de adjudicación de carácter medioambiental a través del anuncio de licitación, etc.<sup>42</sup>

En cuanto al texto de la Directiva 2004/18/CE sobre contratos públicos, las dos principales referencias que la misma hacía a los aspectos ambientales en los criterios de adjudicación las encontramos en el considerando 46 y en el artículo 53, que bajo el criterio de “oferta económica más ventajosa” permitía la inclusión de criterios de adjudicación ambientales. En el primero de ellos la directiva acepta por primera vez de forma expresa la posibilidad de introducir

---

<sup>39</sup> La propia Directiva 2004/18/CE afirma en su primer considerando que “La presente Directiva está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando 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 enumerados en el considerando 2”

<sup>40</sup> En esta sentencia el TJUE establece por primera vez que los criterios de interés general, entre los que se incluyen los de protección ambiental, podrían ser aplicados al proceso de contratación pública.

<sup>41</sup> El TJUE estableció en este pronunciamiento que los criterios de adjudicación no tenían por qué ser necesariamente económicos de cara a cumplir con el articulado de la Directiva 92/50, y que por tanto los criterios ambientales podían ser tenidos en cuenta en la fase de adjudicación –siempre y cuando se respetasen el resto de los principios de la contratación pública en la UE.

<sup>42</sup> PINTOS SANTIAGO, J. “Claves para a la utilización de cláusulas medioambientales en la contratación pública”. In *Contratación Administrativa Práctica*, n134, Noviembre-Diciembre 2014. pp.30-35 p.31

los criterios ambientales, a la vez que establece uno de los requisitos principales que deberían respetarse en el manejo de estas técnicas de protección ambiental: la objetividad de los criterios de adjudicación, que deberá ser especialmente vigilada en la aplicación de criterios sociales y medioambientales con el fin de evitar la discrecionalidad total del poder adjudicador.

Por su parte, el artículo 53 establecía algunas de las pautas ya marcadas por las sentencias anteriormente mencionadas. Así, en el artículo 53.1 se afirmaba que [entre otros] los criterios medioambientales podían ser incluidos en el proceso de contratación siempre y cuando estuvieran vinculados al objeto del contrato; mientras que en el artículo 53.2 se establecía la obligatoriedad de que los criterios de adjudicación ambientales estuviesen especificados, así como la ponderación que se atribuiría a cada uno de ellos, “*en el anuncio de licitación, en el pliego de condiciones o, en el caso del diálogo competitivo, en el documento descriptivo*”.

En este sentido, tras la aprobación de las directivas de 2004 que acabamos de analizar brevemente, podemos afirmar que bajo dicha normativa los criterios ambientales podrían ser incluidos como criterios de adjudicación siempre y cuando cumpliesen las siguientes características:

- Sean evaluables de manera objetiva y no den lugar a discrecionalidad (considerando 46).
- Estén vinculados al objeto del contrato (art. 53.1).
- Que se encuentren debidamente especificados en el anuncio de licitación o el pliego de condiciones (art.53.2)

A esto habría que añadir, en primer lugar, el respeto a los principios fundamentales del Derecho Comunitario y de la contratación pública<sup>43</sup>, y en segundo lugar, aunque no se incluyeron de manera explícita en el articulado de la Directiva 2004/18/CE, los criterios establecidos en la sentencia *Concordia Bus Finland* (Caso C-513/99 de 17 septiembre de 2002). En ella, se debía analizar un la legalidad de un criterio de adjudicación que valoraba, para un contrato de prestación de servicio de transporte, “la gestión por el empresario de la oferta más interesante en materia de calidad y medio ambiente”, y en concreto “las emisiones de óxido de nitrógeno y ruido fueran inferiores a determinados límites”<sup>44</sup>. El TJUE aseguró que dichos criterios se encontraban bajo el amparo de la por entonces vigente Directiva 92/50, aunque ésta no

---

<sup>43</sup> EVN AG and Wienstrom GmbH (Case C-448/01 de 4 diciembre 2003); OLLER RUBERT, M. “La inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública”. En *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol.1, núm.1 (2010). pp.1-34 p.11; y SARASÍBAR IRIARTE, M. “La contratación pública...” *Op. Cit.* en p.322

<sup>44</sup> OLLER RUBERT, M. “La inclusión de...” *Op. Cit.* en p.10

recogiese expresamente dicha posibilidad, y que por tanto los criterios ambientales de adjudicación debían poder medirse en términos económicos, aunque dicho coste no tenía por qué afectar directamente al contrato ni a la entidad adjudicadora.

## 4.2. Las novedades introducidas por las Directivas 2014 y sus posibilidades

La Directiva 2014/24/UE, por su parte, se inspira en toda esta jurisprudencia, así como en sentencias posteriores e informes de la Comisión, asentando legalmente muchas de las interpretaciones elaboradas por el TJUE en las sentencias citadas y arrojando luz a la problemática de esta fase.

### 4.2.1. La oferta económicamente más ventajosa y los criterios cualitativos

La primera de las novedades introducidas por la nueva directiva consisten en un cambio conceptual destinado a evitar confusiones generadas por la terminología de las anteriores directivas (considerando 89), entre la expresión “oferta económicamente más ventajosa” y la de “mejor relación calidad-precio”<sup>45</sup>. En la Directiva 2004/18/CE se diferenciaba, a la hora de establecer los criterios de adjudicación, entre dos tipologías: (a) basadas únicamente en el precio, y (b) basadas en la oferta económicamente más ventajosa, modalidad en la que se podían incluir, entre otros, los aspectos medioambientales (art.53.1 Directiva 2004/18/CE). Sin embargo, el artículo 67 de la nueva Directiva 2014/24/UE parece modificar esta conceptualización. Así, establece que la regla general para la adjudicación de los contratos será la oferta económica más ventajosa (art.67.1), y que dentro de este criterio general, que “se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida” (art.67.2), se podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales (art.67.2).

En primer lugar cabe destacar, por tanto, que el criterio de la oferta económicamente más ventajosa comprende por un lado aquellas adjudicaciones basadas únicamente en el precio<sup>46</sup>, y por otro aquellas que utilizan el criterio del coste del ciclo de vida, las cuales a su vez pueden incluir criterios cualitativos atendiendo a la mejor relación calidad-precio.

---

<sup>45</sup> LÓPEZ TOLEDO, P. “La protección del...” *Op. Cit.* en p.22

<sup>46</sup> Considerando 90: “Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia”



En segundo lugar, debemos mencionar que la lectura del apartado 2 del artículo 67 se desprende, en principio, que la directiva permite no sólo que aspectos ambientales sean incluidos como criterios de adjudicación cuando sean económicamente cuantificables, sino que estos pueden ser exclusivamente cualitativos, ya que afirma que, además de todos los criterios que formen parte del coste del ciclo de vida, entre los que, como veremos más adelante, se encuentran incluidos aquellos costes ambientales indirectos mencionados en la *Concordia Bus Finland* (Caso C-513/99 de 17 septiembre de 2002), pueden incluirse criterios cualitativos, diferenciándolos de los anteriores, si bien estos no pueden suponer el único elemento valorativo de la adjudicación y deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes (considerando 92 Directiva 2014/24/UE). La Directiva llega a afirmar, en el mismo artículo 67.2, que “*el factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad*”, es decir, que aunque los costes formen parte de las ofertas, la única diferencia entre las mismas pueden ser aspectos cualitativos.

Sin embargo, dichos criterios cualitativos, de cara a cumplir con el principio de objetividad en la valoración, deberán poder ser cuantificados numéricamente, tal y como pone de manifiesto el he en la tercera edición de su informe *Byuing Green: A handbook on green public procurement (2016)*, en el que la Comisión parece interpretar que a pesar de las referencias a los criterios cualitativos mencionados en el párrafo anterior<sup>47</sup>, estos deben ser cuantificables y no pueden basarse meramente en valoraciones subjetivas.

Y es que en efecto, es de extrañar, teniendo en cuenta que uno de los principales requisitos impuestos por los tribunales y las directivas a los criterios de adjudicación ambientales es que deben poder ser valorados de manera objetiva, que criterios meramente cualitativos, en el sentido estricto de la palabra, puedan en la práctica ser implementados en materia medioambiental sin violar este principio básico de objetividad. Llegado el caso, corresponderá al TJUE interpretar los mencionados preceptos de la Directiva 2014/24/UE en cuanto a la inclusión de criterios ambientales de adjudicación cualitativos.

---

<sup>47</sup> Véase cómo se pronuncian en este mismo sentido otras guías de contratación pública verde como el *Manual práctico de compra y contratación pública verde: modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*, elaborado por el departamento de medio ambiente y política territorial del Gobierno Vasco y editado por IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental en el año 2014, p.29

#### 4.2.2. El coste del ciclo de vida

El “coste del ciclo de vida”, otra de las principales novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE, supone la creación de un nuevo concepto, que *podrá* ser usado por los poderes adjudicadores a la hora de evaluar las ofertas en base al criterio de la oferta económicamente más ventajosa. En este sentido, cabe destacar que la directiva, en sus considerandos, parece no obligar a los poderes adjudicadores a la utilización del coste del ciclo de vida como planteamiento, estableciendo únicamente la obligatoriedad de su uso en aquellos casos en los que el precio no sea el único criterio de adjudicación (considerandos 92 y 96)<sup>48</sup>.

Sea como fuere, y aunque la Directiva 2014/24/UE siga admitiendo la adjudicación basada únicamente en el precio, la introducción del concepto del coste del ciclo de vida se trata probablemente de la novedad más importante de la Directiva 2014/24/UE en lo que se refiere a los criterios ambientales, ya que permite a los poderes adjudicadores evaluar la mejor oferta teniendo en cuenta todas las fases del ciclo de vida de la obra, servicio o producto, y determina de manera más clara qué criterios pueden considerarse vinculados al objeto del contrato. Así, con el uso del criterio del coste del ciclo de vida, la directiva da fuerza legal a las interpretaciones del TJUE en el caso del '*Dutch Coffee*' (Caso C-368/10 de 10 mayo 2012); y así en su considerando 97 establece que *“a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”*<sup>49</sup>.

Por tanto, todos los aspectos y todas las etapas del ciclo de vida de la obra, bien o servicio que sea susceptible de ser cuantificado puede ser tenido en cuenta en la valoración de la oferta; y por tanto no sólo los criterio económicos, sino también criterios “cualitativos” ambientales<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Considerando 96: *“Por consiguiente, debe quedar claro que, salvo cuando se evalué únicamente sobre la base del precio, los poderes adjudicadores pueden determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa y el coste más bajo mediante un planteamiento basado en el coste del ciclo de vida”*.: Considerando 90 (ver cita 25)

<sup>49</sup> Véanse a su vez los artículos 67 y 68.

<sup>50</sup> GIMENO FELIÚ, J.M. “Compra pública estratégica”. In Pernas García J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013. pp. 45-82 p.53

En cuanto a su eventual aplicación práctica, aunque la directiva no incluye ninguna metodología concreta armonizada para la cuantificación de los costes del ciclo de vida<sup>51</sup>, el artículo 68.1 sí que ofrece algunas directrices al indicar qué costes ambientales deberán tenerse en cuenta, cuando afirma que el cálculo del coste del ciclo de vida debe incluir parte o la totalidad de los siguientes gastos:

*“a) costes sufragados por el poder adjudicador o por otros usuarios, tales como:*

- i) los costes relativos a la adquisición,*
- ii) los costes de utilización, como el consumo de energía y otros recursos,*
- iii) los costes de mantenimiento,*
- iv) los costes de final de vida, como los costes de recogida y reciclado;*

*b) los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; esos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático.”*

El apartado (b) confirma el gran margen otorgado por el texto legal al poder adjudicador a la hora de aplicar criterios ambientales en la adjudicación del contrato y la exigencia de vinculación con el objeto del contrato, ya que prácticamente cualquier coste ambiental relacionado con el contrato puede tenerse en cuenta en la evaluación de las ofertas, tenga o no influencia directa en el precio final.

Sin embargo, llegados a este punto conviene mencionar que si bien prácticamente cualquier contrato incluir criterios ambientales, éstos deben ser proporcionales, es decir, su peso o porcentaje en el total de la valoración debe ser conforme con la importancia de dichos aspectos en el desarrollo global del contrato. En este sentido conviene citar el reciente acuerdo Acuerdo 45/2016 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en el que se declaraba la nulidad de un criterio de adjudicación consistente en la valoración de la contratación de mujeres en los puestos de trabajo destinados al contrato, por considerarse que *“no se justifica en el expediente que la contratación de mujeres para la prestación del servicio suponga una mejora en la prestación del servicio, ni su incidencia en el objeto del contrato, cuando es un criterio que supone 25 puntos sobre un total de 100”*. No es el criterio de adjudicación lo que se está cuestionando, sino el peso porcentual otorgado al mismo en relación con el total a valorar, que se considera desproporcional. Esto, que en el caso expuesto está aplicado a medidas sociales, es de aplicación a los criterios ambientales en la

---

<sup>51</sup> LÓPEZ TOLEDO, P. “La protección del medio...” *Op. Cit.* p.25

contratación pública, que en virtud al principio de proporcionalidad deben tener un peso proporcional a su incidencia en el objeto del contrato.

Por otro lado, debe señalarse, debido a la su importancia que, aun siendo una sentencia previa a las directivas de 2004, las Directivas de 2014 dan fuerza legal por primera vez a la interpretación del TJUE en el caso *Concordia Bus Finland* (2002), estableciendo que es suficiente para la inclusión de criterios ambientales que puedan ser cuantificados, sin que este valor tenga necesariamente un efecto directo en el contrato o la entidad adjudicadora, y aceptando expresamente los criterios medioambientales referidos a la emisión de gases de efecto invernadero, que era precisamente la cuestión principal de la sentencia mencionada.

Además, la presente directiva incluye en su articulado mención expresa a la posibilidad de utilizar las eco-etiquetas como criterios de valoración<sup>52</sup>, algo que, si bien es cierto que la jurisprudencia del TJUE venía admitiendo en años anteriores<sup>53</sup>, y cuyo uso se había normalizado entre los contratos públicos europeos, no estaba recogido en las directivas de 2004<sup>54</sup>.

Conviene mencionar también que se contempla la posibilidad de considerar las variantes y mejoras en aquellos casos en los que haya otro elemento de valoración además del precio (por ejemplo, condiciones ambientales) (art.45). Los poderes adjudicadores deberán indicar en el anuncio de licitación si autorizan o no la presentación de mejoras, que no podrán ser utilizadas en caso contrario.

Asimismo, las consideraciones ambientales pueden afectar también al examen de las ofertas anormalmente bajas (art.69). Y en este sentido, “*los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando las ofertas parezcan anormalmente bajas para las obras, los suministros o los servicios de que se trate*” (art.69.1); y entre las explicaciones que deberán exigirse al operador económico que justifique el cumplimiento de la legislación referida en el artículo 18.2 y contenida en el Anexo X (69.2.d). Una vez el poder adjudicador haya realizado la evaluación de las justificaciones dadas, si los documentos y explicaciones no demuestran que la oferta anormalmente baja no se debe al incumplimiento de tales normas, dicha oferta debe ser automáticamente rechazada.

Por último, cabe mencionar que la Directiva 2014/24 contiene por primera vez una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen

---

<sup>52</sup> Considerando 74 y artículo 43.1

<sup>53</sup> STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea/ Reino de los Países Bajos*, Caso C-368/10.

<sup>54</sup> PERNAS GARCÍA, J.J. “Posibilidades y límites...” *Op. Cit.* p. 367

aspectos sociales y ambientales<sup>55</sup>, un hecho relativamente novedoso dirigido a simplificar y clarificar la aplicación práctica de los criterios de adjudicación medioambientales y que se suma a –y que debe interpretarse y aplicarse en relación con– la labor que venía realizando la Comisión Europea que trataremos en las próximas páginas.

Así, lo expuesto hasta ahora revela un más amplio margen de maniobra para los poderes públicos a la hora de incluir aspectos medioambientales en la evaluación de las ofertas, en lo que supone un claro paso adelante hacia una CPV.

### 4.3. Limitaciones y posibilidades de mejora

El cambio conceptual realizado por la Directiva<sup>56</sup> en materia de criterios de valoración medioambientales y la apuesta definitiva por el coste del ciclo de vida como medio de valoración de las ofertas, que consolida la doctrina de los últimos años del TJUE en la materia, así como la clarificación de algunos pormenores valorativos hasta ahora indefinidos, supone sin duda un gran paso hacia una correcta, objetiva y efectiva aplicación de los criterios de adjudicación ambientales. Sin embargo, debemos señalar que ni el uso de la oferta económicamente más ventajosa impuesta por la Directiva, ni aún del criterio del coste del ciclo de vida, que sin ser de uso obligatorio es firmemente impulsado por el legislador europeo, garantizan por sí mismos una mayor o mejor aplicación de los criterios medioambientales. Así, de los contratos que son adjudicados en base a la oferta económicamente más ventajosa en algunos de los países más comprometidos con el medio ambiente de la UE, como son Finlandia, Suecia y Dinamarca, únicamente un 28% incluye aspectos ambientales entre los criterios de adjudicación<sup>57</sup>. Del mismo modo, en el estudio *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU*, realizado en 7 países de la UE<sup>58</sup>, entorno al 20% de los poderes adjudicadores encuestados afirmaron que nunca o rara vez incluyen criterios ambientales en sus contratos mientras que el 36% confiesa que únicamente los incluye “a veces”<sup>59</sup>. El porcentaje se antoja alto si tenemos en cuenta que dichos poderes adjudicadores están manifestando que no siguen las políticas de la UE –si bien es cierto que éstas no son obligatorias. Así, los números del

---

<sup>55</sup> Considerando 92

<sup>56</sup> En este sentido, véase p. 21 y ss

<sup>57</sup> PARIKKA-ALHOLA, K. NISSINEN, A. y EKROOS, A. "Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing." En THAI, K.V. y PIGIA, G. (Editores), *Advancing Public Procurement* (pp. 257-279). Boca Raton: PrAcademics Press, 2006. En p.265

<sup>58</sup> Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia y el Reino Unido.

<sup>59</sup> PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys. *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU*. Enero de 2009. p.23

uso de los criterios ambientales decrecen aún más si atendemos a estudios puramente fácticos, como el estudio *The uptake of Green public procurement* de 2012, donde se pone de manifiesto como en esa fecha la mayoría de las adjudicaciones en la UE continuaban haciéndose en base al precio (64%), mientras que un 30% se adjudicaba por sistemas mixtos, y únicamente un 6% utilizaba el coste del ciclo de vida<sup>60</sup> –recordemos que el uso del coste del ciclo de vida no implica necesariamente que se hayan aplicado criterios ambientales.

Las nuevas Directivas siguen sin imponer el uso de criterios ambientales – aunque conviene mencionar que esta opcionalidad no debe considerarse una desventaja *per se*, y por tanto, aunque cada vez se esté fomentando más su utilización, mantienen el carácter no obligatorio que tenían bajo las anteriores generaciones de directivas, así como una considerable discrecionalidad a la hora de ser aplicados, lo que supone en última instancia dependerá de los poderes adjudicadores la promoción y la correcta aplicación de los criterios ambientales en la contratación pública.

Por otro lado, otro de los problemas que encontramos habitualmente en su aplicación práctica, y que produce un desajuste en la correcta introducción de dichos criterios ambientales, es la indefinición que en numerosas ocasiones presentan los criterios ambientales a valorar en una adjudicación. A pesar de que ya en las primeras sentencias en las que se abordaba el tema de los criterios de adjudicación ambientales el TJUE estableció que, de cara a no ofrecer una libertad incondicional de elección los criterios, estos debían ser “suficientemente específicos”<sup>61</sup>, de nuevo la libertad otorgada por la directiva al poder adjudicador para establecer las características ambientales específicas del contrato y las formas en las que éstas serán valoradas puede tornarse en contra del principio de eficacia, e incluso del de integridad, si es utilizada por un poder adjudicador ventajista, negligente o falto de los conocimientos necesarios. Y es que, en efecto, el mero hecho de incluir criterios ambientales en un contrato público no indica que dicho contrato sea más “verde” –ni siquiera que sea mejor que aquel que no los incluye- si no se aplican correctamente los porcentajes y pesos atribuidos a cada criterio y no se especifica la forma exacta en la que deberán ser valorados<sup>62</sup>. Si estos no se

---

<sup>60</sup> Centre for European Policy Studies (CEPS) and College of Europe. *The uptake of Green public procurement*. Brussels: European Union Publications Office, 2012. p.15

<sup>61</sup> Concordia Bus Finland (Case C-513/99 de 17 septiembre de 2002). Véase a su vez PERNAS GARCÍA, J.J. “La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público”. En FERNÁNDEZ Y ACEVEDO, R. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. and BELLO CONDIDE, J. *La contratación pública a debate: presente y futuro*. Civitas, 2014. pp. 345-380. En p. 369; NEAMTU, B. and DRAGOS, D.C. “Sustainable Public Procurement: The...” *Op. Cit.* en p. 98

<sup>62</sup> PARIKKA-ALHOLA, K. NISSINEN, A. y EKROOS, A. “Green Award Criteria...” *Op. Cit.* en p.273

definen correctamente, la discrecionalidad del poder adjudicador a la hora de valorarlos será sin duda excesiva, dañando gravemente la objetividad e incluso la imparcialidad que deben perseguir todos los contratos públicos.

En este último aspecto, como veremos a continuación, es de vital importancia la tarea desempeñada por la Comisión Europea como guía y clarificadora del uso de los criterios de adjudicación ambientales.

## 5. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LA APLICACIÓN DE ASPECTOS AMBIENTALES

Como venimos diciendo, aunque la legislación en materia de CPV ha venido depurándose y detallándose a lo largo de los últimos años, especialmente con las directivas de 2014, dando solidez a la jurisprudencia del TJUE, lo cierto es que la propia naturaleza de la contratación pública y de las medidas de protección ambiental aplicables, así como la necesidad de salvaguardar la libertad de elaboración de las políticas públicas de los entes adjudicadores, hacen que las disposiciones legales al respecto tengan un carácter general, y que la aplicación práctica de dichas medidas sea, en muchas ocasiones, un quebradero de cabeza para el poder adjudicador.

En este sentido, son de vital importancia para los empleados públicos encargados de diseñar los pormenores medioambientales del contrato las directrices establecidas por la Comisión, recogidas principalmente en el Capítulo 5 del documento *Buying green: a handbook on green public procurement*, cuya tercera publicación salió a la luz en el presente año 2016, y en la elaboración por parte de la propia Comisión de unos criterios ambientales comunes<sup>63</sup> que pueden servir como modelo para los contratos o productos en los que es más común la inclusión de aspectos medioambientales<sup>64</sup>. Estas iniciativas, que han sido adaptadas en nuestro país por diferentes Administraciones Públicas en forma de guías, recomendaciones o interpretaciones<sup>65</sup>, juegan un papel esencial hacia una aplicación correcta y

---

<sup>63</sup> KOZIK, R. “Green public procurement criteria for construction contracts”. *Czasopismo Techniczne*. Seria Budownictwo 111 (2-B), 2014. p. 73-80

<sup>64</sup> Los criterios medioambientales comunes elaborados por la Comisión abarcan actualmente 21 sectores diferenciados, que se consideran los más habituales en la inclusión de aspectos ambientales. Página web de la Comisión Europea. [consulta el 1/09/2016] Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

<sup>65</sup> Véase, a modo de ejemplo, el DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL DEL GOBIERNO VASCO. *Manual práctico de compra y contratación pública verde: modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*. Bilbao: IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, 2014; AJUNTAMENT VILANOVA I LA GELTRÚ. *Guia pràctica per a la inclusió de criteris socials, ambientals i ètics en*

efectiva de las previsiones ambientales recogidas en el articulado de la Directiva 2014/24/UE, y se posicionan como un elemento fundamental en la práctica diaria de las Administraciones contratantes.

De esta forma, la labor desarrollada por la Comisión debe ser puesta en relación con las disposiciones contenidas en las directivas ya que, aunque aquellas no tengan carácter vinculante, son de innegable ayuda para los poderes adjudicadores interesados en aplicar medidas medioambientales, a veces tan complejas, de la manera correcta en cada fase del procedimiento, sin dañar la libre competencia ni el principio de eficacia y eficiencia y respetando las interpretaciones emanadas de la jurisprudencia del TJUE.

Este tipo de documentos tienen, además, la capacidad de corregir algunos de las carencias señaladas en puntos anteriores en la aplicación de los criterios, como la indefinición de algunos aspectos ambientales como los criterios ambientales a valorar, las especificaciones técnicas o los requisitos de solvencia ambientales, y son, en definitiva, una útil herramienta que, en conjunción con las disposiciones legales y la jurisprudencia del TJUE, pueden colaborar considerablemente al correcto desarrollo de una CPV.

## **6. LA INMINENTE APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS IMPLICACIONES EN LA MATERIA**

Por último, a pesar de que el objeto del presente trabajo es en esencia el estudio de la normativa europea, conviene hacer mención, aunque sea siquiera de manera sucinta, al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, aprobado el pasado 2 de diciembre para su tramitación con carácter de urgencia por el Congreso (hecho este último -la urgencia en su tramitación- que ya ha sido objeto de críticas por diferentes organismos e investigadores<sup>66</sup>), y cuya aprobación parece inminente en la fecha de finalización del presente artículo.

---

*la contratación pública de L'Ajuntament de Vilanova y la Geltrú. 2015.; o en el Reino Unido, CROWN COMMERCIAL SERVICE, The public contracts regulation 2015: guidance on social and environmental aspects. Crown Commercial Service, 2016.*

<sup>66</sup> Véase RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. “El proyecto de ley de contratos del sector público. Una tramitación parlamentaria acelerada”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 8 de diciembre de 2016 [consultado el 19 de diciembre de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.269/rele menu.3/chk.a1eccdd1f4386c93ffd286e3523fbe2> ; RED DE REDES DE ECONOMÍA ALTERNATIVA Y SOLIDARIA, “Comunicado: REAS propone enmiendas a la Ley de Contratos del Sector



El proyecto, que muestra en su exposición de motivos el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como una de las prioridades de la legislación de contratación, se limita en muchos aspectos a reproducir el texto de la Directiva 2014/24/UE (la acreditación de las normas de gestión ambiental -art.94-, el uso de eco-etiquetas –art.127.2-, criterios ambientales – ligeramente más detallados que en la Directiva, en los artículos 145 y ss.-, las obligaciones del artículo 18.2 de la Directiva –en el Proyecto en el art.199), y ya ha sido objeto de críticas en este sentido por determinadas organizaciones<sup>67</sup>.

No obstante, en relación con lo expuesto hasta ahora el presente trabajo sobre la Directiva 2014/24/UE en materia ambiental, el Proyecto de Ley incluye algunos aspectos relevantes, entre los que se puede destacar:

- a) El refuerzo de la cláusula de exclusión por razones de infracciones ambientales recogido en la Directiva 2014/24/UE, convirtiéndola en obligatoria para los poderes adjudicadores (artículos 71.1 –delitos contra el medio ambiente- y 71.2 –infracciones muy graves en materia medioambiental).
- b) La exigencia del uso de prescripciones técnicas ambientales en aquellos contratos que afecten o puedan afectar al medio ambiente (art.126.4).

Aún es pronto para enjuiciar el contenido de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto puede haber sufrido modificaciones en la fecha de publicación del presente trabajo, y cuyo estudio en profundidad no corresponde, por tanto, al mismo. Sin embargo, puede adivinarse, tras lo brevemente expuesto, que su articulado presenta, en materia de ambiental, ciertos avances y algunas carencias en cuanto a la claridad y precisión de los criterios de tipo ambiental presentes en la Directiva europea.

## 7. CONCLUSIONES

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

---

Público”. 14 de diciembre de 2016. [consultado el 19 de diciembre de 2016] Disponible en: [http://economiasolidaria.org/noticias/reas\\_enmienda\\_la\\_ley\\_de\\_contratos\\_del\\_sector\\_publico](http://economiasolidaria.org/noticias/reas_enmienda_la_ley_de_contratos_del_sector_publico)

<sup>67</sup> RED DE REDES DE ECONOMÍA ALTERNATIVA Y SOLIDARIA, “Comunicado: REAS propone...” *Op. Cit.*

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.

Algunos de de los aspectos de la Directiva son criticables, principalmente cuando se piensa en su aplicación práctica: (1) del cálculo del coste del ciclo de vida, y el establecimiento de los criterios de adjudicación ambientales, cuyo método no se encuentra definido y puede generar ineficiencias, así como divergencias metodológicas en su cálculo en los diferentes Estados Miembros; (2) el carácter potestativo de la causa de exclusión relacionada con el incumplimiento de la legislación ambiental europea, que hace que empresas infractoras en materia ambiental puedan eventualmente ser adjudicatarias de contratos públicos (en nuestro país corregida en parte por el art.71.1, apartados a) y b), del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público aprobado el 2 de diciembre de 2016, pero cuya ausencia que a nivel europeo puede llevar a una excesiva diversificación de la CPV) ; o (3) la no obligatoriedad de inclusión de unos mínimos aspectos ambientales, que hacen pensar en una pérdida de oportunidad (si bien es cierto que esta no obligatoriedad se debe a la voluntad de salvaguardar la autonomía y discrecionalidad, tanto política como administrativa, de las entidades contratantes).

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, el principal objetivo de las directivas en esta materia, que no era otro que el de, en la medida de lo posible, clarificar una parte de la actividad pública (la contratación pública) que, debido a su complejidad, presentaba los mayores problemas a la hora de aplicar criterios ambientales, parece haberse cumplido.

A la espera de observar su aplicación práctica, el cambio conceptual<sup>68</sup>, con una apuesta definitiva por el criterio de la oferta económicamente más ventajosa y la inclusión del coste del ciclo de vida, que venía ya siendo en la práctica aplicado por el TJUE, o la aceptación de eco-etiquetas y sistemas de gestión ambiental concretos, junto con las novedades que suponen el artículo 18.2 (y ligada a él la causa de exclusión por cuestiones ambientales) pueden suponer un punto de inflexión en la correcta aplicación de los aspectos ambientales a los contratos públicos europeos.

Sin embargo, no debemos olvidar que esta firme apuesta de las directivas de contratación por una efectiva contratación pública sostenible debe ir acompañada por la importante labor de la Comisión Europea, que elabora documentos como el citado *Buying green: a handbook on green public procurement* o

---

<sup>68</sup> Véase p.21

los criterios ambientales comunes, así como diferentes informes y estudios sobre la aplicación de criterios ambientales, que ayudan a corregir algunas de las disfunciones señaladas (pues favorecen una mayor especificación y claridad de las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación y el cálculo del coste del ciclo de vida). Además, cabe destacar la labor que muchas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de nuestro país, así como entidades nacionales y subnacionales de los diferentes países de la UE, han realizado en los últimos años al elaborar sus propias guías de CPV. De esta forma, se puede asesorar a los poderes adjudicadores en una materia en la que, en muchas ocasiones, la falta de formación o de especialización, unido a la gran complejidad de la materia, supone una brecha insalvable hacia una aplicación medioambiental efectiva; y al mismo tiempo dichos documentos y guías, debido a su mayor capacidad de especificación, tienen *per se* capacidad para aproximarse a la aplicación práctica de aspectos ambientales mejor que los preceptos de la Directiva.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- AJUNTAMENT VILANOVA I LA GELTRÚ. *Guia pràctica per a la inclusió de criteris socials, ambientals i ètics en la contratació pública de l'Ajuntament de Vilanova y la Geltrú*. 2015
- ALONSO GARCÍA, C. “Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde”. En GIMENO FELIÚ, J.M. (et al.). *Observatorio de los Contratos Públicos. Número Monográfico Especial: Las Nuevas Directivas de Contratación Pública*. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters
- BAUER, B., CHRISTERSEN, J., CHRISTERSEN, K., DYKJOER-HANSEN, T. and BODE, I. *Benefits of Green Public Procurement*. Nordic Council of Ministers, 20009
- BROEKSZ J.B. *Document du travail sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Parolament Européen: Comission Juridique. Document 38/1971-1972, 20 octubre 1971. Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 10 de diciembre de 2016].
- BROEKSZ J.B. *Project du Rapport complémentaire sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Parolament Européen: Comission Juridique 1971-1972. Document 177/72, 3 noviembre 1971 p.5 Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto

Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 2 de diciembre de 2016]

- BROEKSZ J.B. *Rapport complémentaire fait au nom de la commission juridique sur la proposition de la Commission de Communautés européennes au Conseil (doc. 38/71) relative à une directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures*. Parolament Européen: Documents de séance 1971-1972. Document 16/72, 18 avril 1972. Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia [consultado el 20 de noviembre de 2016]

- BRUNETE DE LA LLAVE, M.T., *Guía Práctica: criterios sociales y medioambientales en la contratación pública*. Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. Ciudad Real: Lozano Artes Gráficas S.L, 2010

- CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) and COLLEGE OF EUROPE. *The uptake of Green public procurement*. Brussels: European Union Publications Office, 2012.

- CLAMENT, S. (Editor) *The Procura + Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement*. Freiburg, Germany: ICLEI European Secretariat GmbH, 2007.

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (CNMC). *PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2015.

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (CNMC), *Informe IPN/CNMC/010/15, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, de 16 de julio de 2015

- COMISIÓN EUROPEA. *Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market*. Brussels: DG of Internal Market and Services, European Commission, 2011.

- COMISIÓN EUROPEA. *Green Public Procurement: A collection of Good Practices*, European Commission, 2012. pp.7-8

- COMISIÓN EUROPEA. *Buying green: a handbook on green public procurement*. Brussels / Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2016

- COMITÉ ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Proces verbal de la sixième réunion du Sous-Comité "Marchés Publics de Travaux" tenue à Bruxelles au Secrétariat du Comité le 13 Novembre 1964*. Bruselas: Comunidad Económica Europea, 2

diciembre 1964 (CES 330/64). Archivos Históricos de la Unión Europea (Instituto Universitario Europeo) Florencia, Italia.

- DANISH GOVERNMENT. *Denmark without Waste II: a waste prevention strategy*. 2015. p.16 [consultado el 7 de noviembre de 2016] Disponible en: [http://eng.mst.dk/media/164923/denmark-without-waste-ii\\_wasteprevention.pdf](http://eng.mst.dk/media/164923/denmark-without-waste-ii_wasteprevention.pdf)
- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL DEL GOBIERNO VASCO. *Manual práctico de compra y contratación pública verde: modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*. Bilbao: IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, 2014.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Green Procurement: guidance for the private sector*. Ireland: Environmental protection Agency, 2014
- GIMENO FELIÚ, J.M. “Compra publica estratégica”. En PERNAS GARCÍA J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. “Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública”. *Revista Española de Derecho Europeo*. N°56, Octubre-Diciembre 2015. pp. 13-42
- HERNÁNDEZ SALGUERO, E. “La contratación socialmente estratégica y los criterios de adjudicación”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 22 de febrero de 2016. [consulta el 7 de noviembre de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.231/rekategoria.208/reلمenu.3/chk.fa2174845edd761555e3853ecaf95d5a>
- JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. *Informe 16/2015, de 4 de noviembre. Asunto: algunas cuestiones derivadas de la incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública, 2015.
- KOZIK, R. “Green public procurement criteria for construction contracts”. *Czasopismo Techniczne*. Seria Budownictwo 111 (2-B), 2014.
- LÓPEZ TOLEDO, P. “La protección del medio ambiente en el derecho comunitario de contratos públicos: perspectiva y situación actual”. En *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. N7, 2014. pp.1-32

- LÓPEZ TOLEDO, P. “La consideración de aspectos ambientales en la contratación pública”. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha. 2014
- MADUREIRA RODRIGUES, C.S. “Entre a Contratação pública ecológica e a Contratação pública sustentável: compreender o presente, transportar o futuro”. Disertación de Máster en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra. Dirigida por la Profesora doctora Maria Alexandra de Sousa Aragão. 2014. p.12
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. “El proyecto de ley de contratos del sector público. Una tramitación parlamentaria acelerada”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 8 de diciembre de 2016 [consultado el 19 de diciembre de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.269/reلمenu.3/chk.a1eccedd1f4386c93ffd286e3523fbe2>
- MARTÍNEZ PACHECO, M. “La nueva Instrucción de la Administración Autonómica Extremeña sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las Pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública”. En *Observatorio de Contratación Pública*. [en línea, acceso el 23 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.237/reلمenu.3/chk.34c7b67303a4d965a329304a11d51757>
- MEDEIROS, R. “A nova Diretiva 2014/24/UE: uma primeira aproximacao. En MEDEIROS, R., VALADARES TAVARES, L. and COELHO, D. *A Nova Diretiva 2014/24/UE sobre os processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos*. Official Journal of the European Union, 2014
- MORCILLO MORENO, J. “Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente dumping social comunitario”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. núm. 47-48, Zaragoza, 2016, pp. 180-209
- MORENO MOLINA, J.A. *El nuevo Derecho de la contratación pública de la Unión Europea: Directivas 4.0*. Oxford: Chartridge Books Oxford, 2015
- NEAMTU, B. and DRAGOS, D.C. “Sustainable Public Procurement: The Use of Eco-Labels”. En *Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015. Vol.2. pp. 92-101
- OLLER RUBERT, M. “La inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública”. En *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol.1, núm.1 (2010).

- OCDE. *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling reform through evidence and peer reviews*. Paris: OECD publishers, 2012 [Consulta el 22-05-2016] [https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth\\_Brochure.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf)
- PARIKKA-ALHOLA, K. NISSINEN, A. y EKROOS, A. "Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing." En THAI, K.V. y PIGIA, G. (Editores), *Advancing Public Procurement* (pp. 257-279). Boca Raton: PrAcademics Press, 2006
- PERNAS GARCÍA, J.J. "Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública". En SANZ LARRUGA, F.J. *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. pp. 359-386
- PERNAS GARCÍA, J.J. "Contratación pública y eficiencia energética". En PERNAS GARCÍA J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013. pp. 283-328.
- PERNAS GARCÍA, J.J., "Contratación pública verde: hacia una mayor claridad jurídica en el uso estratégico de las compras públicas" En LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) *Observatorio de políticas ambientales 2013*. Ciruz Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. pp. 357-374
- PERNAS GARCÍA, J. J. "Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde". LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2014*. Ciruz Menor (Navarra): Aranzadi, 2014. pp. 431-462
- PERNAS GARCÍA, J.J. "La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público". En FERNÁNDEZ Y ACEVEDO, R. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. and BELLO CONDIDE, J. *La contratación pública a debate: presente y futuro*. Civitas, 2014. pp. 345-380
- PINTOS SANTIAGO, J. "Claves para a la utilización de cláusulas medioambientales en la contratación pública". En *Contratación Administrativa Práctica*, n134, Noviembre-Diciembre 2014. pp.30-35.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS, SIGNIFICANT AND ECOFYS. *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU*. Enero de 2009.
- PWC and UNIVERSITY OF UTRECHT. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Bruselas: PwC EU services, 13 de junio 2013 [consulta el 03-05-2016] Disponible en: <https://ec.europa.eu/anti>



[fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](#)

- SARASÍBAR IRIARTE, M. “La contratación pública se tiñe de verde”. En GIMENO FELIÚ (et. al) *Las nuevas Directivas de Contratación Pública*. Cruz Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2015. pp. 317-328
- SIRVENT ALONSO, C., “Compra y contratación pública verde (CCPV)”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, N°. 18, 2010, pp. 287-300
- SPRUILL C.. “Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats”. In *Open Contracting Partnership*, 2013. [consulta el 22-05-2016] [http://www.open-contracting.org/2013/12/09/open\\_contracting\\_factivists\\_fighting\\_procureaucrats/](http://www.open-contracting.org/2013/12/09/open_contracting_factivists_fighting_procureaucrats/)
- VICEPRESIDENCIA E CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA. *Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego*. A Coruña: Xunta de Galicia, 2016.