



Actualidad Jurídica Ambiental

Núm. 163

**Especial dedicado al V Congreso Internacional
Compra Pública Verde y Cambio Climático.
Libro de Actas**

Enero 2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00462>



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CiEDA 
Centro Internacional de
Estudios de **Derecho Ambiental**

Dirección académica

Eva Blasco Hedo

Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Secretaría

Blanca Muyo Redondo

Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Consejo de Redacción

Eva Blasco Hedo

Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Carlos Javier Durá Alemañ

Investigador Ramón y Cajal del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC, Córdoba

Sara García García

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

María Pascual Núñez

Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Lucía Casado Casado

Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Francisco Delgado Piqueras

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

Eva Desdentado Daroca

Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Susana Galera Rodrigo

Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Ximena Lazo Vitoria,

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad CUNEF

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

Profesora de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén (Argentina)

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario, Universidad Saint-Louis, Bruselas (Bélgica)

Francisco Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de la Editorial. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la Revista. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Reservados todos los derechos por la legislación en materia de Propiedad Intelectual.

Lenguaje inclusivo con perspectiva de género: las menciones genéricas en masculino que aparecen en el presente documento se entenderán, en su caso, referidas igualmente a su correspondiente femenino.

Publicación disponible en el [Catálogo general de publicaciones oficiales](#).

© CIEMAT, 2026

ISSN: 1989-5666; NIPO: 152-24-001-9

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con bibliotecacieda@ciemat.es



Libro de Actas

V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático



24 y 25 de septiembre de 2025

Cátedra Contratación Pública Ecológica

Grupo de Investigación Compra Pública Verde

Universidad de Alcalá

Dirección:

Ximena Lazo Vitoria

Coordinación:

Eva Blasco Hedo

María Armada Segúin

Financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Componente 4. Inversión 2.



COMITÉS DEL CONGRESO

Directora

Ximena Lazo Vitoria

Comité Científico

Roberto Caranta

Anabelén Casares Marcos

Claudia Deni

Rafael Fernández Acevedo

Antonio Ferreira Sánchez

Begoña Fernández Ruiz

José María Gimeno Feliu

Dahiana Goris

Ignacio Herrera Anchustegui

Ximena Lazo Vitoria

Juan Martínez Martínez T

Juan Mestre Delgado

Patricia Valcárcel Fernández

Secretaría Técnica

María Armada Segúin

PRESENTACIÓN

La quinta edición del [Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático \(CICPVCC\)](#) ha tenido lugar en la [Universidad de Alcalá](#), los días 24 y 25 de septiembre de 2025, consolidándose como el encuentro de referencia en materia de contratación pública sostenible. CICPVCC es un espacio de debate especializado entre la academia, los operadores económicos, el tercer sector y, por supuesto, la Administración Pública y el sector público en general. Conocer el estado del arte, actualizar conocimientos, compartir buenas prácticas y explorar las perspectivas de futuro del *Green Public Procurement* son los objetivos de esta iniciativa.

En el V CICPVCC se ha analizado con una mirada interdisciplinar los avances de la compra pública ecológica a la luz de la reciente y muy prolífica legislación sectorial. El Congreso dedicó una especial atención al análisis de la reforma de las Directivas europeas de contratación pública tras el proceso de consulta abierto por la Comisión Europea para su modernización y simplificación. También se presentaron los resultados finales y parciales de actividades realizadas dentro de la [Cátedra Contratación Pública Ecológica](#), el Informe Compra Pública Verde 2025 y un avance de la Guía de proximidad. Y como es habitual, la quinta edición del CICPVCC contempló debates sobre el estado de la cuestión y tendencias de futuro de sectores estratégicos y sensibles como son los de defensa, construcción sostenible, alimentación, residuos y medicamentos. También se revisaron pronunciamientos relevantes de los tribunales administrativos de recursos contractuales y del TJUE en relación con la ambientalización de las licitaciones públicas. Además, de forma novedosa y dando continuidad a la exitosa experiencia de la última edición se incluyeron talleres prácticos para favorecer el manejo de las cláusulas de sostenibilidad. Todo esto de la mano de destacados expertos.

El Congreso es una iniciativa del [Grupo de Investigación “Compra Pública Verde”](#) en alianza con otros investigadores y expertos en contratación pública. El Congreso es una de las actividades centrales de la Cátedra Contratación Pública Ecológica, Universidad de Alcalá-Fundación Biodiversidad (MITECO), financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Componente 4. Inversión 2.

Desde la Universidad de Alcalá y del Grupo de Investigación Compra Pública Verde agradecemos el apoyo recibido del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT). Ello ha permitido que las Actas de este V CICPVCC vean la luz en este suplemento especial de la muy prestigiosa revista Actualidad Jurídica Ambiental, asegurando una difusión de calidad de los resultados y principales reflexiones de este encuentro anual y reforzando la colaboración que ambas instituciones han venido desarrollando.

Agradecemos también la participación de todos los autores y estamos seguros de que las aportaciones que aquí se recogen servirán para comprender mejor esta materia y favorecer su aplicación práctica.

Ximena Lazo Vitoria

ÍNDICE

1. PONENCIAS

- 1.1. “CRÓNICA Y REFLEXIONES EN TORNO A EL DEBATE DE LA MESA 1: IMPACTO DE LA FUTURA REGULACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EUROPEA: HOW TO BUY? WHAT TO BUY?” **Anabelén Casares Marcos**
- 1.2. “LA LEGISLACIÓN SECTORIAL “TOMA EL CONTROL” DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA” **Ximena Lazo Vitoria**
- 1.3. “LA REFORMA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EUROPEA: UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA” **Michele Cozzio**
- 1.4. “PALABRAS PRESENTACIÓN: INFORME CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE 2025” **Félix Romero Cañizares**
- 1.5. “INNOVACIÓN SOSTENIBLE. COMPRA PÚBLICA VERDE EN EL SECTOR FARMACÉUTICO” **Helena Gómez-Acebo**
- 1.6. “EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA SOSTENIBLE EUROPEA” **María Pérez Ruiz**
- 1.7. “EL TRATAMIENTO DE LA SOLVENCIA DESDE EL PUNTO DE VISTA MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES ASPECTOS ACTUALES CONTROVERTIDOS Y ALGUNOS RETOS” **María Eugenia López Mora**
- 1.8. “JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DE LOS ÓRGANOS DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS CONTRACTUALES SOBRE LA MOTIVACIÓN”¹ **Lourdes Ruiz-Cabello**
- 1.9. “EVOLUCION DE LA LEGISLACION Y DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES DE RECURSOS CONTRACTUALES EN RELACION CON LAS CLAUSULAS SOCIALES”² **Milagros Arcocha Giménez**
- 1.10. “CONSIDERACIONES MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”³ **Jesús María García Blanco**
- 1.11. “EL PASAPORTE DIGITAL DE PRODUCTO COMO HERRAMIENTA PARA POTENCIAR LA CIRCULARIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EDIFICIOS E INFRAESTRUCTURAS” **Aitor Aragón Basabe**

1 Este capítulo nace de su participación en la mesa de presentación del libro “Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente” y en relación con su capítulo en el mismo.

2 Este capítulo nace de su participación en la mesa de presentación del libro “Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente” y en relación con su capítulo en el mismo.

3 Este capítulo nace de su participación en la mesa de presentación del libro “Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente” y en relación con su capítulo en el mismo.

1.12. “NOVEDADES EN COMPRA PÚBLICA VERDE Y ALIMENTACIÓN (En España a nivel estatal)” **Juan Martínez Martínez**

1.13. “LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RESIDUOS: NUEVOS RETOS NORMATIVOS” **Itziar Sobrino García**

1.14. “EL REPTE DE LA DEFINICIÓ Y EVALUACIÓ DE CRITERIS AMBIENTALS A LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA” **Anna Esteve Traveset**

2. COMUNICACIONES

2.1. “SOSTENIBILITÀ E USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI. PROFILI EVOLUTIVI TRA IL CODICE ITALIANO E LA PROSSIMA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA” **Guido Sorrentino**

2.2. “LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA: ¿EXISTE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN SU APLICACIÓN?” **Yolanda Hernández Villalón**

2.3. “LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE. PARTICIPACIÓN DE PROVEEDORES LOCALES” **Camila Antonieta Castro Fuentes**

2.4. “REDISEÑO DEL ENTORNO ALIMENTARIO EN ESPACIOS SANITARIOS: INTERVENCIONES CONDUCTUALES EN MÁQUINAS EXPENDEDORAS” **Antonio García Blanco**

2.5. “LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT FOR FOOD SUPPLY: BETWEEN ENVIRONMENTAL OBJECTIVES AND LEGAL CONSTRAINTS” **Katarzyna Kokocińska, Jarosław Kola y Anna Cynkarz**

2.6. “CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA. RETOS Y OPORTUNIDADES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN ENTORNOS URBANOS” **María Soto López**

2.7. “LOS TERRITORIOS INSULARES EN COLOMBIA, EL OLVIDO HISTÓRICO: EL MANEJO DE RESIDUOS Y LA CONECTIVIDAD TECNOLÓGICA SIN SOLUCIÓN” **Andrea Vera Pavón**

2.8. “LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA” **Pilar Lucea Franco**

2.9. “LA CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE: MECANISMO DE TRANSFORMACIÓN IMPRESCINDIBLE EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE MUNICIPIOS RURALES” **José Manuel Cantera Cuartango**

2.10. “GREENING THE MARKET, POWERING THE UNION: RE-THINKING PUBLIC PROCUREMENT BETWEEN DECARBONISATION AND COMPETITIVENESS” Ilaria Baisi

3. ANEXOS

3.1. PROGRAMA

3.2. COMITÉS

PONENCIAS

V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático



“IMPACTO DE LA FUTURA REGULACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EUROPEA: HOW TO BUY? WHAT TO BUY?”^{1*}

“IMPACT OF FUTURE EUROPEAN PUBLIC PROCUREMENT
REGULATION: HOW TO BUY? WHAT TO BUY?”

Autor: Anabelén Casares Marcos, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de León (España). Orcid ID 0000-0002-5842-4637.

Resumen:

La quinta edición de este Congreso se erige en testimonio del buen hacer del área de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá y, en particular, de su Grupo de Investigación “Compra Pública Verde”, dirigido por la Profesora Dra. Ximena Lazo Vitoria. Son muchas las incógnitas planteadas por la creciente regulación y difícil plasmación de la contratación pública estratégica, más aún en el actual contexto de incertidumbre y cierta zozobra por el proceso puesto en marcha para la reforma de las directivas europeas en materia de contratación pública estratégica. La deriva de la situación socioeconómica, unida al contexto político vigente tanto dentro como fuera de la Unión Europea, abre cuestiones interesantes sobre cómo abordar en este proceso de reforma los retos de la compra pública verde. Sobre ello versó la primera mesa redonda de esta edición de 2025.

Abstract:

The fifth edition of this Congress stands as a testament to the excellent work carried out by the Administrative Law Department at the University of Alcalá and its “Green Public Procurement” Research Group, led by Professor Dr. Ximena Lazo Vitoria. There are many complex issues raised by the growing regulation and difficult implementation of strategic public procurement, even more so in the current context of uncertainty and concern about the process underway to reform the European directives on strategic public procurement. The drift of the socioeconomic situation, coupled with the current political context both within and outside the

¹ * La presente crónica sintetiza las reflexiones, el debate y principales conclusiones alcanzadas en la mesa redonda que tuve el honor de moderar con fecha 24 de septiembre de 2025 y que constituyó la primera sesión del V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático, dirigido por la Profesora Ximena Lazo Vitoria y organizado por la Cátedra Contratación Pública Ecológica, Universidad de Alcalá-Fundación Biodiversidad (MITECO).

European Union, raises interesting questions about how to address the challenges of green public procurement in this reform process. This was the topic of the first round table discussion at this year's 2025 edition.

Palabras clave: Contratación pública estratégica; Compra pública verde; Reforma de directivas europeas en materia de contratación pública.

Keywords: Strategic public procurement; Green public procurement; Reform of European directives on public procurement.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	12
2. ¿REGULACIÓN GENERAL O SECTORIAL?	13
3. ¿EXISTEN LÍNEAS DE CONSENSO PARA LA REVISIÓN DE LAS DIRECTIVAS?	15
4. ¿CÓMO ASOMARNOS A LA REVISIÓN DESDE EL DERECHO COMPARADO?	17
5. DATOS PARA LA ESPERANZA: AVANCES Y CASOS DE ÉXITO	20
6. DEBATE Y CONCLUSIÓN	22

Index

1. INTRODUCTION	12
2. GENERAL OR SECTOR-SPECIFIC REGULATION?	13
3. IS THERE CONSENSUS ON THE REVISION OF THE DIRECTIVES?	15
4. HOW CAN WE APPROACH THE REVISION FROM A COMPARATIVE LAW PERSPECTIVE?	17
5. REASONS FOR HOPE: PROGRESS AND SUCCESS STORIES	20
6. DEBATE AND CLOSING REMARKS	23

1. INTRODUCCIÓN

La sujeción de la contratación pública a la realización de fines estratégicos más amplios de interés general, entre ellos señaladamente los verdes o ambientales, ha sido impulsada por la Unión Europea como herramienta clave para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que facilitaría, simultáneamente, un uso más racional de los fondos públicos. Mucho se ha avanzado en la práctica, mucho más aún, sin duda, sobre el papel, hasta desembocar en las Directivas europeas de 2014 y su transposición en la LCSP de 2017, que consolidan a la compra pública verde como herramienta clave para integrar criterios ambientales en la contratación pública, permitiendo la incorporación de exigencias ecológicas concretas en cada fase del proceso contractual.

Requisitos de solvencia, condiciones especiales de ejecución, etiquetas ecológicas, certificaciones ambientales, análisis del ciclo de vida..., son técnicas para la incorporación de consideraciones ambientales a los procesos de compra pública y, en última instancia, para el aprovechamiento de las ventajas, los puntos fuertes y la innovación que pueden ofrecer los agentes privados al sector público a través de la vía contractual para progresar en la senda de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático.

Ahora bien, se trata, simultáneamente, de una posibilidad que, si bien alumbrada y admitida por la normativa aplicable, no ha encontrado, sin embargo, una amplia plasmación práctica pese a la proliferación normativa habida al respecto, no solo desde la perspectiva concreta de la regulación general de la contratación pública, sino también del derecho sectorial alumbrado precisamente para impulsar la compra pública sostenible y resiliente. Resulta desalentador, en este sentido, el Informe 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo, que constata como la mayoría de los poderes adjudicadores de los Estados miembros aplican la contratación pública estratégica de manera muy restringida y, desde una perspectiva más amplia, cómo la competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido de hecho en los 10 años anteriores a 2021.

Son muchas, en definitiva, las incógnitas planteadas, más aún en el actual contexto de incertidumbre y cierta zozobra por el proceso puesto en marcha para la reforma de las directivas europeas en materia de contratación pública. La deriva de la situación socioeconómica, unida al contexto político vigente tanto dentro como fuera de la Unión Europea, abre cuestiones interesantes que fueron abordadas en esta mesa redonda por cuatro ponentes de gran nivel:

- a) De un lado, Ximena Lazo Vitoria, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá y miembro del grupo de expertos en materia de contratación pública de la Comisión Europea.
- b) De otro, Vanesa Aventín Fontana, Subdirectora General de Gobernanza y Coordinación de la Contratación Pública, de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda, a cargo en este momento de la coordinación de la posición española en la revisión de las directivas europeas.
- c) En tercer lugar, Michele Cozzio, Profesor de Derecho europeo y de Sistemas Jurídicos comparados en la Universidad de Trento y Codirector de su Observatorio de Derecho Comunitario y Nacional sobre Contratos Públicos.
- d) Y, por último, Iñigo Aizpuru de Llanos, Técnico de economía circular en Ihobe, la Agencia de Medio Ambiente de Euskadi, donde coordina el Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030.

2. ¿REGULACIÓN GENERAL O SECTORIAL?

La primera incógnita por despejar, a tal efecto, en la revisión de las directivas es, parafraseando el rótulo de la mesa, qué legislar en materia de compra pública verde, más en concreto, dónde incorporar la regulación atinente a las cláusulas y consideraciones ambientales. La coexistencia de una legislación general en materia de contratación pública, sumada a la regulación sectorial de la compra pública verde plantea como primera cuestión qué resulta más pertinente y adecuado para su impulso, ¿una habilitación amplia en la nueva directiva desarrollada después sectorialmente o una regulación más completa y pormenorizada en el cuerpo de la propia directiva? No en vano, la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2025, sobre contratación pública², parece ofrecer argumentos en un sentido y en el contrario.

Se dice en esta última que “el uso de criterios de sostenibilidad puede contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales de la Unión, siempre que dichos criterios estén claramente definidos, sean proporcionados y no restrinjan a las entidades adjudicadoras a la hora de satisfacer sus necesidades reales de contratación pública”. Ahora bien,

2 2024/2103 (INI).

¿qué ruta de navegación debe cartografiar la nueva regulación para arribar a ese El Dorado? ¿Cómo conciliamos la llamada de la Resolución a “tener en cuenta la naturaleza específica de los diferentes sectores e industrias y los objetivos concretos de las entidades adjudicadoras, habida cuenta de que la adopción de un enfoque uniforme en las medidas regulatorias puede no ser conveniente para todos los sectores [...] a fin de fomentar una mayor orientación a la calidad y flexibilidad de la contratación pública” con su petición paralela a la Comisión para que “revise y evalúe las normas sobre contratación sectoriales y las racionalice para reducir las cargas innecesarias que pesan sobre las entidades adjudicadoras, garantizando al mismo tiempo la transparencia, la eficiencia, la seguridad jurídica y la flexibilidad”, así como para que “la legislación sectorial se mantenga armonizada con los marcos generales de contratación pública y se limite a las especificaciones técnicas”?

Para la Profesora Lazo Vitoria son dos las cuestiones más importantes a que han procurado dar respuesta las instituciones europeas a la hora de plantearse cómo ordenar la contratación pública. De un lado, se deja a la decisión discrecional de los órganos de contratación qué comprar, what to buy, para centrarse en armonizar el how, estableciendo de forma más proteica o intensa el propio procedimiento de compra pública. De otro lado, al valorar el peso y protagonismo de la sostenibilidad en la contratación pública la regulación general opta por su adopción como enfoque voluntario, sin imponerla, como sí hace, en cambio, la regulación sectorial. Se dispone, en suma, una ambientalización voluntaria apoyada por una batería de instrumentos técnicos que se han ido actualizando con el transcurso del tiempo y que convive, al tiempo, con otra ambientalización preceptiva desde la perspectiva sectorial. Se trata de una de una visión o regulación bifronte propia del ámbito europeo, presente incluso en el nacional, por ejemplo, en materia de seguridad alimentaria.

Subraya, por lo demás, dos hitos a su juicio importantes. En primer lugar, el margen de mejora que aprecian y destacan las muchas evaluaciones realizadas al respecto a la vista, sobre todo, del profundo cambio experimentado por el Derecho de la Unión Europea y de sus Estados miembros al regular estas cuestiones ambientales. Y así, en los últimos años se ha sancionado un vuelco importante a nivel no solo europeo y nacional sino incluso autonómico, en cuanto se ha abandonado la tipificación singular de obligaciones ambientales en normas aisladas para alumbrar una cantidad oceánica de normas sectoriales, entre otras, en materia de cambio climático o economía circular. Destaca la aprobación, en este sentido, de normativa que atiende a otros objetivos esenciales como la resiliencia o

la posición estratégica de la Unión y que responde en gran medida a la inseguridad inherente al contexto cambiante en que nos encontramos en este momento. Se abre con ello un escenario de enorme complejidad que plantea retos trascendentales también desde el principio de prelación del Derecho de la Unión Europea.

A ello suma un segundo elemento atinente a la posición o visión política asumida por la Comisión Europea, reiterada en el discurso de Von der Leyen sobre el Estado de la Unión al hablar de contratación pública, para incluir específicamente el criterio *made in Europe*, esto es, la preferencia del producto europeo. Se trata, en opinión de la profesora, de un elemento tremendamente disruptivo, que de algún modo enfatiza el panorama de intenso cambio en que nos situamos actualmente, con muchos elementos que habrá sin duda que readecuar para dar un nuevo diseño a la contratación pública y arribar a ese El Dorado soñado.

3. ¿EXISTEN LÍNEAS DE CONSENSO PARA LA REVISIÓN DE LAS DIRECTIVAS?

Resultan claves al efecto las dificultades y circunstancias propias de cada entidad pública contratante, la enorme disparidad entre unas y otras, así como el elevado número no solo de entes de naturaleza pública sino de empresas y agentes privados de reducido tamaño. Las dificultades que aún persisten en cuanto a transparencia, eficiencia, uso más amplio y armonización de criterios no relacionados con el precio, así como para el acceso a datos, la racionalización del cumplimiento o la prevención del fraude y la corrupción aconsejan, a su juicio, una reflexión pausada acerca de las implicaciones de la incorporación de objetivos de corte ambiental a la gestión contractual.

Incide en ello de forma reiterada la propia Resolución del Parlamento europeo con llamadas reiteradas a racionalizar y aclarar el enfoque de los objetivos de la contratación pública, a simplificar la aplicación normativa, a acortar la duración de los procedimientos de contratación y a aligerar las cargas burocráticas que implica su tramitación, si bien invocando, simultáneamente, la necesidad de “mantener unas normas sociales y ambientales estrictas, garantizar un desarrollo económico local ambicioso, promover el acceso de las pymes e impulsar la competitividad y la seguridad de la Unión, evitando el dumping social y preservando nuestra soberanía económica e industrial, a fin de abordar las dependencias perjudiciales con respecto a determinados productos y servicios vitales”, advirtiendo, además, contra aquellas medidas que pudieran cuestionar cualquiera de

estos principios.

Evidentemente el proceso de revisión de las directivas europeas en materia de contratación pública se encuentra en un estadio inicial o embrionario. En plena tormenta de ideas, ante la proliferación de objetivos para la compra pública estratégica y a la vista de las disfunciones detectadas o de los errores cometidos hasta el momento y del aprendizaje que se ha podido extraer de los mismos, no cabe sino preguntarse: ¿cabe apreciar algunas primeras líneas de consenso que vayan despejando algunas de las dudas acerca de por dónde va a ir esa nueva regulación europea?

Para la Subdirectora General Aventín Fontana las líneas de consenso están bastante desdibujadas. El primer tema por plantear, enlazando con la exposición de la Profesora Lazo, sería precisamente, a su modo de ver, qué instrumento emplear para la revisión. Entiende que los hallazgos del Tribunal de Cuentas se revelan muy fatalistas, sin que parezcan serlo tanto, sin embargo, a salvo de la diversa metodología adoptada, los del estudio del Banco Mundial sobre el particular. Sostiene que, coherentemente con ello, ya se han planteado distintas posiciones por los diversos Estados miembros acerca del instrumento que debiera aprobarse, refiriendo la presencia de tres posiciones fundamentales.

La Comisión Europea se inclinaría, de un lado, por la aprobación de un Reglamento. Todos los instrumentos sectoriales se han articulado de esta forma, contabilizándose por encima de 70 normas, así como muchos reglamentos paraguas que darían cobertura, a su vez, a otros de ejecución. Los Estados miembros, en cambio, prefieren con carácter general la adopción de una directiva que les aseguraría la flexibilidad necesaria para preservar su Derecho propio y las técnicas más tradicionales de sus ordenamientos, así, por ejemplo, por lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico, la singularidad organizativa española. Ahora bien, la directiva es por definición una norma de objetivos, aunque las de 2014 en materia de contratación pública sean muy detallistas en materia de plazos y procedimientos y no respondan tan bien a ese esquema o finalidad inicial. No puede entrar, en principio, en aspectos de excesiva singularidad o detalle, debiendo trasponerse. En suma, no cabe ordenar con ella toda la legislación sectorial existente.

De ahí que España defienda precisamente como tercera opción un esquema mixto, a partir de la aprobación de un reglamento marco que ordene y modifique cuanto resulte necesario para preservar esas normas, estableciendo un mínimo común denominador capaz de garantizar una adecuada armonización y que no se erija cada reglamento sectorial en

una suerte de isla normativa. Refiere que comienza a ser extremadamente difícil para los gestores y operadores jurídicos conocer toda la normativa aplicable, a pesar del listado de normativa sectorial y de las guías que publica sobre el particular la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. A partir de estas consideraciones podrían refundirse las directivas en una sola o quizá, como defienden algunas opiniones, en dos para regular de forma más autónoma la cuestión de how to buy. Los elementos más estratégicos (energía, tecnología, medicamentos) podrían ser, a su vez, cuestiones sobre las que promover un acuerdo más amplio acerca de cómo se tienen que llevar a la práctica.

Cuestionada acerca de cómo vislumbra la ansiada simplificación, racionalización y reducción de cargas burocráticas, la Subdirectora General destaca, a modo de breve pincelada, que habría que clarificar el principio de vinculación con objeto del contrato (estudio de coherencia externa y también interna). A su modo de ver su interpretación debiera ser más flexible de forma acorde, por lo demás, a la posición que la Comisión Europea viene defendiendo y que, no obstante, tanto los tribunales de recursos como el TJUE vienen frenando, si bien procurando simultáneamente un respaldo normativo claro para acoger y apoyar con la compra pública un rendimiento ambiental cierto, en sentido amplio de la palabra.

4. ¿CÓMO ASOMARNOS A LA REVISIÓN DESDE EL DE-RECHO COMPARADO?

Aunque la Unión Europea establece un marco común en materia de compra pública verde, existe margen para la regulación, planificación, implementación y gestión de soluciones y marcos diversos por parte de cada uno de los Estados miembros. Es sobradamente conocido que el sector público, a diferencia del estrictamente privado, no resulta absolutamente libre para contratar, sino que se encuentra abocado a una ardua valoración y, en definitiva, a la procura de un equilibrio igualmente difícil entre la satisfacción de la eficacia y eficiencia económica, de una parte, y la consecución de otros fines estratégicos, de otra.

No solo eso, si descendemos del marco meramente teórico a la práctica concreta de la compra pública entran en juego otras consideraciones que nos obligan a alzar la mirada y elevarla por encima y más allá de las fronteras europeas. La agresividad de las políticas comerciales y arancelarias en el ámbito internacional actual, la fragilidad de los equilibrios geopolíticos tradicionales, la creciente importancia y el volumen de las importaciones europeas provenientes de terceros Estados, señaladamente de China, el

nuevo horizonte que abre el acuerdo con Mercosur..., son factores que plantean nuevos problemas sobre los que conviene reflexionar, en tanto pueden impulsar y priorizar, sin duda, la contratación pública estratégica en ciertos ámbitos, por ejemplo, el energético .

Necesitamos seguramente más globalización, no menos, pero también compromisos para mejorar y equiparar las exigencias normativas, su aplicación, de forma que no se perjudique a los licitadores de los Estados miembros o de terceros Estados que cuenten con convenio de reciprocidad. Cabe plantearnos, en definitiva, qué se está haciendo en este proceso de revisión de las directivas en materia de contratación pública para lidiar con los actuales factores de cambio en el comercio internacional que afectan a la compra pública.

Cuestionado acerca de cómo asomarnos al proceso de revisión desde una perspectiva de Derecho comparado, el Profesor Michele Cozzio añade una idea al debate que fue formulada por Mario Draghi con ocasión de su intervención en la Conferencia de alto nivel organizada por la Comisión Europea en Bruselas el pasado 16 de septiembre de 2025: “en el ámbito de la regulación, la Unión debe actuar más rápidamente y de manera más decidida [...] demostrando que sabe adaptarse a un panorama en rápida evolución”. En algunos ámbitos cruciales, recuerda Draghi, son necesarias reformas profundas (de competencias, de procesos decisorios y de financiación) que requieren tiempo, “un tiempo” -observa- “que podríamos no tener”.

Los contratos públicos representan uno de esos ámbitos cruciales, invitando a los Estados miembros a la cohesión a partir de la armonización de las reglas. Sostiene Draghi que “el éxito dependerá de la armonización entre los Estados (a partir de la armonización de las reglas); sin ella, la contratación pública corre el riesgo de deslizarse hacia un proteccionismo nacional y de no garantizar la escalabilidad necesaria”. Recuerda el Profesor Cozzio que esa aproximación ya se ha adoptado por la Unión en otros sectores como el Derecho societario, si bien puede verse alterada, por lo que a la contratación pública se refiere, por ciertos factores recientes que auguran una evolución difícil de prever.

Por un lado, la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos con un cambio repentino de política respecto, por ejemplo, al tema de la sostenibilidad o de los aranceles en el comercio internacional y, más en general, con decisiones en el ámbito de la política exterior que están socavando equilibrios políticos y comerciales consolidados. Se está desmontando, en su opinión, el orden internacional conocido y

consolidado, cuya referencia eran las Naciones Unidas y los tres pilares de globalización planificada (OMC, Banco Mundial, FMI), a favor de la emergencia de uno nuevo que plantea desafíos desconocidos. Así, cabe citar, a título de ejemplo, la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que reúne a los jefes de Estado de los países miembros (China, India, Rusia, Brasil, etc.) para reforzar la cooperación en materia de seguridad, economía y cultura.

Si con la constitución de la OMC se alcanzó un resultado muy importante a favor de la apertura, la certeza y la previsibilidad de los intercambios comerciales, en la perspectiva del multilateralismo, superando la anterior concepción del comercio internacional basada en la gestión bilateral de las disputas mediante soluciones *power-based*, los acontecimientos más recientes reflejan, no obstante, un cambio significativo respecto a ese escenario. Europa se enfrenta con ello a la necesidad de revisar sus prioridades políticas y objetivos económicos generales, también en relación con el funcionamiento de los contratos públicos. Si en el pasado las relaciones en el sector de la contratación pública se regulaban principalmente bajo el principio de reciprocidad, hoy sostiene el profesor que las directrices de la acción política y normativa de la Unión están marcadas por nuevas palabras clave, como defensa comercial, seguridad económica, resiliencia estratégica, autonomía estratégica y preferencia por bienes y servicios europeos, producidos en Europa.

Es evidente, a su modo de ver, que la aplicación concreta de los conceptos que subyacen a estas nuevas palabras clave pone en entredicho los principios tradicionales del mercado europeo de la contratación pública, históricamente basado en la apertura, la transparencia y la competencia leal, conllevando un claro matiz proteccionista, por lo que reclama, como conclusión final, la necesidad perentoria de desarrollar una visión clara, coordinada, con líneas de acción definidas, acompañadas de soluciones coherentes que, en su opinión, aún no está emergiendo, en tanto nos encontraríamos tan solo al comienzo de la fase de confrontación sobre los temas y las distintas opciones y elecciones que debieran orientar las futuras normas europeas. Entiende que así se desprende de la Resolución sobre contratación pública votada por el pleno del Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2025 que se revelaría más como larga y variada lista de deseos expresados por las fuerzas políticas, que como un documento de orientación capaz de delinear principios y criterios guía para elaborar las nuevas normas y en la que no emergen tanto novedades cuanto que posiciones no siempre fácilmente conciliables.

5. DATOS PARA LA ESPERANZA: AVANCES Y CASOS DE ÉXITO

Existen datos desfavorables o, cuando menos, poco esperanzadores sobre el arraigo y el desarrollo de la compra pública verde tras más de una década de vigencia de las directivas de 2014 en materia de contratación pública. Pese a ello, no cabe ocultar el avance y la constatación de casos de éxito. Sin duda, el Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030 puede catalogarse en esta categoría, en tanto instrumento que articula un marco exhaustivo para la compra pública verde en aquella Comunidad Autónoma.

Resulta esencial conservar en el proceso de reforma normativa que se avecina los puntos fuertes o positivos que han amparado el progreso de la compra pública verde a la vez que se remueven o alteran aquellos otros que en lugar de catalizadores han actuado más bien como elementos obstructivos para su sustanciación y éxito. Como coordinador del programa el Técnico de economía circular Aizpuru de Llanos expone sus principales puntos de apoyo, los servicios que ofrece y cómo se apoya desde él a los agentes implicados en la compra pública verde en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Refiere, en concreto, las innovaciones normativas incorporadas en los últimos años al ordenamiento jurídico autonómico en busca de una mayor sostenibilidad y fomento de la compra pública verde. Así, el indudable paso adelante dado por la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, que establece, entre otros extremos, como uno de los objetivos de la ley el fomento de la compra y contratación pública de servicios y productos cuyo objetivo sea el ahorro energético, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el fomento de las energías renovables [art. 5 m)] o la introducción obligatoria de cláusulas en los contratos públicos relativas a la utilización de energía procedente de fuentes renovables (art. 17.4) y de determinados criterios aplicables a la adquisición por las administraciones públicas vascas en ciertas condiciones de productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético (art. 18.2).

Del mismo modo, el art. 55.5 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, permite a los órganos de contratación puedan incluir, entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la inscripción en el Registro Vasco de Iniciativas de Transición Energética

y Cambio Climático, de conformidad con lo que establece la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o norma que pudiera sustituirla, imponiendo su art. 57.1 la inclusión en pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares de la obligación de disponer de la huella de carbono de los productos, servicios y suministros cuya contratación se licite.

Y, sobre todo, el art. 84 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, relativo a la compra pública verde, en cuya materialización aspira a jugar un papel importante, aumentando de forma voluntaria el marco normativo preceptivo, el Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030, enmarcado en el compromiso del Gobierno Vasco de avanzar hacia una mayor sostenibilidad económica, social y ambiental. Destacan, entre otros, las novedades más recientes en relación con la adopción de criterios de compra verde, en concreto, la relación de criterios ambientales aplicables a las distintas categorías de productos y servicios que tienen carácter prioritario para la Comisión Europea y que ha consensuado Ihobe, en sus tres niveles de exigencia que se deben seleccionar según las circunstancias concretas de cada caso, con la secretaría técnica del citado programa y las empresas proveedoras de cada sector, criterios de construcción actualizados que incluyen NBS (Soluciones Basadas en la Naturaleza), así como, por ejemplo, el proyecto piloto basado en inteligencia artificial que ofrece, mediante plug in para el procesador de textos Word, un servicio de ambientalización para pliegos contractuales o las calculadoras puestas en marcha ya sea como herramienta de cumplimiento de lo dispuesto por el referido art. 84 (BIRBER), o como instrumento para medir de forma integrada huella de carbono, huella ambiental e indicadores de circularidad de organizaciones bajo la denominación *Climate & Circularity Calculator by ihobe*, base de datos adaptada a Euskadi y primera en entrar en funcionamiento con esta finalidad.

En todo caso, los logros alcanzados no alcanzan a obviar los retos a corto y medio plazo que, según refiere el ponente, precisan aún de atención y a los que se orientan las próximas actuaciones de Ihobe. Entre ellos, la revisión de criterios para integrar las oportunidades derivadas de avances normativos (ESPR, pasaporte digital de producto, futura Ley de Economía Circular, despliegue de PEF, futuras Directiva de Compra Pública y Ley de Aceleración de la Descarbonización Industrial), el de involucrar al sector privado en el avance de la compra pública ambiental (*Basque Ecodesign Center*, ESG Euskadi como rating de sostenibilidad para pymes) o la medición de los beneficios obtenidos con enfoque de ciclo de vida y de huella ambiental.

6. DEBATE Y CONCLUSIÓN

Tras las magníficas intervenciones de los cuatro ponentes y al objeto de aprovechar al máximo el tiempo que se había asignado a la mesa se abrió un turno de preguntas e intervenciones sobre las cuestiones expuestas al objeto de facilitar el intercambio y el debate. A resultas del mismo se profundizó en dos vertientes esenciales. De un lado, el criterio de la preferencia europea que parece imponerse y que aboca a cierta incertidumbre. Se reflexionó, en este sentido, acerca de los elevados estándares sociales existentes en Europa y cómo a través de ellos se ha abierto ya una vía indirecta para establecer, de algún modo, la preferencia por el producto de origen europeo. ¿Cómo se articularía caso de concretarse ahora en la revisión de las directivas? Se expresa la dificultad de la tarea a la vista de los acuerdos comerciales existentes y del tamaño y la propia fuerza de nuestro mercado interno, ¿acaso existe producto europeo suficiente para establecer normativamente esa preferencia? ¿Se va a exigir frontalmente a solo producto europeo? En ese caso, ¿trazaríamos el origen de los operadores económicos o, más bien, de los bienes y productos en sí? Se subraya la complejidad del objetivo y la dificultad de implementar ese criterio sin ir a un esquema de pasaporte europeo de producto y de operador.

De otro lado, el debate entra someramente también en el dilema de la simplificación y del dato confiable. Ya antes de 2014 había acuerdo en la necesidad de simplificar. Parece, a la vista de la situación actual y de las expectativas existentes al efecto, que las iniciativas adoptadas hubieran fracasado y que siguiéramos a la busca del “unicornio” de la simplificación. Sin duda, la digitalización representa una diferencia fundamental entre aquel momento y el presente. En el caso concreto de España se ha abierto paso la contratación pública electrónica por debajo, incluso, de los umbrales dispuestos por las directivas para la contratación pública armonizada, si bien conviene tomar en consideración que la mayoría de los Estados miembros no cuentan con ella. De ahí que en la mesa exista cierto consenso en cuanto a la bondad de la profesionalización, objetivo loable que necesita, sin embargo, del apoyo real de herramientas digitales basadas en la inteligencia artificial. Se subraya la necesidad de invertir mucho en la interoperabilidad de bases de datos y de avanzar, por ejemplo, en un registro europeo único o común a partir de una metodología de cálculo común reglada y armonizada. No en vano, a título de ejemplo, hasta ahora cada Estado miembro certifica de forma diversa la huella de carbono o la cualidad de las pymes.

Culminado el debate se pasa a las dos comunicaciones presentadas a la mesa. Toma la palabra, en primer lugar, Guido Sorrentino, doctorando en “Derecho y mercado global” en la Universidad de Salerno y Profesor contratado de Derecho administrativo y público en la Universidad de Florencia, quien es autor, a su vez, de la comunicación presentada desde una perspectiva comparada bajo el título “Sostenibilidad y uso estratégico de los contratos públicos. Perfiles evolutivos entre el Código italiano y la próxima regulación europea”, cuyas principales conclusiones esboza.

A continuación interviene Yolanda Hernández Villalón, doctoranda de la Universidad Autónoma de Madrid y autora de la comunicación remitida a la mesa bajo el título “La contratación pública estratégica: ¿existe inactividad administrativa en su aplicación?”.

Se cierra la mesa recordando que la capacidad de compra de nuestras entidades públicas se erige en auténtico poder conformador de la realidad socioeconómica y que para ello las previsiones normativas deben interiorizarse y llevarse a la práctica administrativa. De ahí la importancia de foros como este que contribuyen a aunar a estudiosos universitarios, gestores públicos, representantes institucionales y del sector privado para tratar acerca del texto (normativo) y del contexto (contratación pública estratégica) que habrá de guiar al éxito de la compra pública verde.

“LA LEGISLACIÓN SECTORIAL “TOMA EL CONTROL” DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”

“SECTOR-SPECIFIC LEGISLATION TAKES CONTROL OF
PUBLIC PROCUREMENT”

Autor: Ximena Lazo Vitoria, Profesora Titular de Derecho Administrativo de Universidad de Alcalá. Coordinadora del Grupo de Investigación Compra Pública Verde y Directora de la Cátedra Contratación Pública Ecológica. <https://orcid.org/0000-0003-2661-0627>

Resumen:

Tradicionalmente la legislación sectorial —en ámbitos como la energía, el transporte o la alimentación— ha establecido obligaciones de sostenibilidad con incidencia en los contratos públicos. No obstante, estas obligaciones, aunque importantes han sido más bien puntuales dentro del conjunto del sistema contractual. En los últimos años, este panorama ha cambiado de forma sustancial. La legislación sectorial ha experimentado un crecimiento sin precedentes, multiplicando las obligaciones ambientales y convirtiéndolas en un componente estructural de la contratación pública. Este trabajo aborda este proceso de “toma de control” del legislador sectorial en un momento clave por la revisión de las reglas de contratación pública europeas.

Abstract:

Traditionally, sectoral legislation in areas such as energy, transport and food has established sustainability obligations affecting public contracts. However, while these obligations are important, they have remained rather isolated within the contractual system as a whole. In recent years, however, this landscape has changed substantially. Sectoral legislation has grown significantly, multiplying environmental obligations and making them a core part of public procurement. This document examines the process by which sectoral legislation, so to speak, has taken control of contract law. These are pertinent reflections given the crucial moment of the revision of European public procurement rules.

Palabras clave: sectorización, contratación pública verde

Keywords: Sector-specific obligations, green public procurement

Índice

1. INTRODUCCIÓN	26
2. CONTEXTO GENERAL: LAS OBLIGACIONES DE SOSTENIBILIDAD EN LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN DE 2014 AL PROCESO DE REVISIÓN DEL VIGENTE MARCO EUROPEO.....	27
3. EVOLUCIÓN ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE EXIGENCIAS DE SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL: ALGUNOS EJEMPLOS DEL ÁMBITO EUROPEO Y NACIONAL.....	28
4. LA SECTORIZACIÓN (RECIENTE) “TOMA EL CONTROL” MEDIANTE LA CREACIÓN DE MÚLTIPLES OBLIGACIONES AMBIENTALES	31
5. LA NECESARIA ORDENACIÓN SISTEMÁTICA DEL CONJUNTO DE OBLIGACIONES SECTORIALES CON INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	32
6. HERRAMIENTAS PARA NAVEGAR EN UN OCÉANO REGULATORIO: ALGUNAS SOLUCIONES DE ORDENACIÓN A LA ESPERA DE LA REFORMA DE LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN.....	36
7. CONCLUSIONES.....	38

INDEX

1. INTRODUCTION	26
2. GENERAL CONTEXT: SUSTAINABILITY OBLIGATIONS IN THE 2014 PROCUREMENT DIRECTIVES AND THE PROCESS OF REVISING THE CURRENT EUROPEAN FRAMEWORK	27
3. DEVELOPMENTS IN THE ESTABLISHMENT OF SUSTAINABILITY REQUIREMENTS IN SECTORAL LEGISLATION: SOME EXAMPLES FROM THE EUROPEAN AND NATIONAL SPHERES	28
4. SECTORISATION (RECENT) “TAKES CONTROL” THROUGH THE CREATION OF MULTIPLE ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS	31
5. THE NECESSARY SYSTEMATIC ORGANISATION OF THE SET OF SECTORAL OBLIGATIONS AFFECTING PUBLIC PROCUREMENT	32
6. TOOLS FOR NAVIGATING A REGULATORY OCEAN: SOME ORGANISATIONAL SOLUTIONS PENDING THE REFORM OF THE PROCUREMENT DIRECTIVES.....	36
7. CONCLUSIONS	38

1. INTRODUCCIÓN

La primera mesa del V Congreso Internacional de Compra Pública Verde y Cambio Climático (septiembre 2025, Universidad de Alcalá), se titula: “Impacto de la futura regulación de la contratación pública europea: how to buy? What to buy?” El planteamiento de esta mesa resulta especialmente pertinente porque recupera las preguntas básicas que el legislador europeo se formuló hace más de una década al diseñar el marco normativo actualmente vigente, es decir, cómo regular los procedimientos de contratación (how to buy) y hasta qué punto intervenir en la definición del contenido de los contratos (what to buy). Estos interrogantes vuelvan hoy al centro del debate, dado el proceso de revisión impulsado por la Comisión Europea a partir de diciembre de 2014¹. A la luz de la experiencia acumulada y de la intensificación de los objetivos estratégicos que se pretende canalizar a través de la contratación pública cabe preguntarse si la respuesta será la misma que en 2014 o será necesario formular un nuevo diseño normativo. El título de la mesa anticipa así un escenario en el que el legislador europeo se ve llamado a reconsiderar las respuestas ofrecidas en el pasado y a valorar si el equilibrio entre procedimiento y contenido contractual sigue siendo adecuado o si resulta necesario explorar nuevas opciones normativas en el contexto actual.

1 En efecto, la Comisión Europea inició un proceso de revisión que se anunció en diciembre del año 2014. En los meses de verano (julio-agosto) de 2015 se publicaron una serie de estudios encargados por la Comisión Europea: [Coherence in the EU public procurement directives](#). R. Caranta; [Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union](#). W. A. Janssen; [Evaluation study on relevance and EU added value of the public procurement legislation](#). S. Boussetta; [Evaluation of transparency and integrity](#). I. Da Rosa, T. Tátrai, D. Tresó. En octubre de este año se hizo público un primer [documento sobre la Evaluación de las Directivas](#). Y desde el 3 de noviembre de 2015 al 26 de enero de 2016 se encuentra abierto el periodo de consulta para aportar opiniones y experiencias en relación con la contratación pública con el fin de apoyar la preparación de la revisión de las normas de contratación pública de la UE. También permitirá recopilar información, datos y comentarios exhaustivos y de calidad sobre las opciones y los objetivos estratégicos

2. CONTEXTO GENERAL: LAS OBLIGACIONES DE SOSTENIBILIDAD EN LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN DE 2014 AL PROCESO DE REVISIÓN DEL VIGENTE MARCO EUROPEO

Las Directivas de contratación pública de 2014 contemplaron la posibilidad de incorporar consideraciones de sostenibilidad (ambientales, sociales, de innovación) mediante un sistema de carácter voluntario. La lógica de la reforma era múltiple: simplificar procedimientos, reforzar la transparencia y la lucha contra la corrupción, mejorar el acceso de las pymes y, al mismo tiempo, abrir la puerta a la integración de objetivos estratégicos a través de criterios distintos del precio. Las Directivas de contratación pública han venido fijando, de manera sistemática, las reglas generales sobre ¿cómo comprar? *how to buy?*, es decir, cómo adquirir obras, suministros y servicios a través de procedimientos regulados y de acuerdo con los principios de igualdad de trato, libre concurrencia, transparencia, proporcionalidad y publicidad. Sin embargo, estas mismas Directivas no han establecido pautas sobre ¿qué comprar? *what to buy?*, un ámbito que se ha dejado a la decisión —más o menos discrecional— de los órganos de contratación. Ello significa que, mientras los requisitos generales de *how to buy* se encuentran armonizados a nivel europeo, la determinación del objeto y de las características sustantivas de los bienes, servicios u obras a contratar permanece en gran medida en la esfera de la autonomía de cada entidad contratante. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a cambiar desde el momento en que ha aumentado considerablemente la regulación vía normas sectoriales que imponen diversos requisitos, en lo que aquí interesa destacar, de orden medioambiental. De todas formas, la experiencia de la última década muestra que la aplicación de este enfoque *voluntario* ha sido limitada y desigual, de modo que los avances en la utilización de criterios cualitativos —ambientales y sociales— ha resultado hartos más modesta de lo que inicialmente se preveía².

2 Según ha señalado tanto el Parlamento Europeo en su [Resolución de 9 de septiembre de 2025](#) como el Tribunal de Cuentas Europeo en su [Informe Especial n.º 28/2023](#), la contratación pública en la Unión sigue orientándose de manera mayoritaria a la adjudicación por precio, lo que reduce el margen de efectividad de las cláusulas estratégicas (medioambientales o sociales).

En este contexto, y precisamente en un momento en que se está reflexionando acerca de un cambio en las reglas sustantivas de la contratación pública (en principio, mediante nuevas directivas de contratación), se abre el debate sobre si conviene regresar al esquema originario o avanzar hacia una sectorialización reforzada, en la que los objetivos estratégicos de la Unión —como la sostenibilidad ambiental, la resiliencia o la seguridad del suministro— se materialicen mediante cuerpos normativos independientes.

Pero antes de avanzar posibles soluciones, vamos a exponer en dos o tres pinceladas el camino seguido hasta aquí.

3. EVOLUCIÓN ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE EXIGENCIAS DE SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL: ALGUNOS EJEMPLOS DEL ÁMBITO EUROPEO Y NACIONAL

Este epígrafe tiene por finalidad explicar el avance imparable de la legislación sectorial y su incidencia en los contratos públicos. El título provocativo -“toma el control”- pretende subrayar la importancia y envergadura del fenómeno.

Al inicio, hay que recordar que el legislador europeo ha recurrido tradicionalmente a la legislación sectorial para introducir obligaciones de ambientalización específicas en sectores de elevada incidencia ambiental. Y lo mismo puede decirse del legislador nacional.

Un ejemplo temprano del modo en que la legislación sectorial comenzó a introducir obligaciones ambientales directamente vinculantes para la contratación pública se encuentra en el [Reglamento \(CE\) n.º 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, sobre un programa de etiquetado de eficiencia energética para los equipos ofimáticos](#). Este instrumento impuso a los Estados miembros la obligación de adquirir exclusivamente equipos que cumplieran los criterios mínimos de eficiencia definidos en el Energy Star, convirtiéndose en una de las primeras normas sectoriales que trasladaba exigencias técnicas ambientales directamente al comportamiento contractual de las Administraciones. Con posterioridad, este diseño se reforzó mediante la [Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes](#), que obligó a todas las autoridades contratantes a integrar en sus adquisiciones de vehículos la consideración de su consumo energético y de sus impactos ambientales a lo largo de la vida útil, incluyendo las emisiones de CO₂ y otros contaminantes. Estas exigencias podían

incorporarse mediante especificaciones técnicas, criterios de adjudicación o el recurso a metodologías obligatorias de cálculo del coste del ciclo de vida, configurando así un modelo en el que la regulación sectorial no solo influye, sino que impone estándares ambientales mínimos que estructuran directamente el contenido de los contratos públicos.

Un primer ejemplo, a nivel español (estatal), de cómo la legislación sectorial empieza a incorporar obligaciones sustantivas que deben ser trasladadas directamente a la contratación pública puede encontrarse en la [Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición](#) (en adelante, Ley 17/2011). Hay que subrayar que dichas obligaciones no se limitan al ámbito ambiental, sino que abarcan un espectro más amplio de objetivos relacionados con la salud, nutrición y bienestar.

El artículo 41 (“Medidas dirigidas a las Administraciones públicas”) de la establece que:

«Cuando las Administraciones públicas liciten concesiones de los servicios de restauración³, deberán introducir en los pliegos de prescripciones técnicas requisitos para que la alimentación servida sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios del servicio. Asimismo, deberán supervisar el cumplimiento de estos requisitos atendiendo a las guías y objetivos nutricionales establecidos por el departamento competente en materia sanitaria. Estos requisitos deberán ser objeto de especial consideración en los criterios de adjudicación del contrato».

Este precepto ilustra cómo una norma sectorial —en este caso, vinculada a la salud pública y la nutrición— impone mandatos materiales a los órganos de contratación, obligando a la incorporación de estándares específicos en los documentos contractuales. En concreto, esta norma obliga a incorporar “requisitos de alimentación variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios” y hacerlo bajo las siguientes fórmulas:

- a)** Prescripciones técnicas, es decir, mínimos obligatorios que deben ser cumplidos por todas las ofertas.
- b)** Criterios de adjudicación.

En ambos casos, la obligatoriedad de su incorporación resulta indubitada “deberán introducir en los pliegos” (especificaciones técnicas). En el caso

3 La expresión utilizada por el legislador en este artículo “concesión” implica simplemente la alusión a un sistema de gestión indirecta de este tipo de servicio.

de los criterios de adjudicación el legislador establece que “deberán ser objeto de *especial consideración*” lo que, en mi parecer, podría interpretarse como una indicación a atribuirles una ponderación adecuada y suficiente en relación al resto de criterios que se establezcan.

Se trata, por tanto, de uno de los primeros ejemplos de un patrón regulatorio en el que la legislación sectorial define obligaciones sustantivas mínimas que el Derecho de la contratación pública debe integrar, anticipando el movimiento expansivo y de creciente densidad normativa que caracterizará años después la contratación pública ecológica y sostenible.

Otros ejemplos de esta lógica instrumental pueden encontrarse en la normativa nacional que, al transponer directivas europeas de carácter sectorial, incorpora la contratación pública como mecanismo para alcanzar los objetivos fijados por el Derecho de la Unión, *aun cuando dichas directivas no regulen directamente el ámbito contractual*. En estos supuestos, la contratación pública no aparece como objeto autónomo de regulación, sino como técnica jurídica al servicio de la política sectorial que se pretende implementar.

Es el caso de la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), que transpone al ordenamiento español la [Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos](#) (Directiva Marco de Residuos). Aunque la directiva se centra en establecer principios, jerarquías y objetivos en materia de gestión de residuos, el legislador nacional opta por concretar su ejecución mediante la introducción de mandatos dirigidos a las Administraciones públicas en el ámbito de la contratación.

Así, el artículo 16 de la Ley 22/2011 dispone que las Administraciones públicas “impulsarán el uso de materiales reutilizables, reciclables y valorizables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos”, incorporando expresamente esta obligación en el marco de la contratación pública. De este modo, la contratación se configura como uno de los instrumentos privilegiados para dar efectividad a la jerarquía de residuos establecida por el Derecho de la Unión. El citado art. 16 en su apartado segundo dispone que:

“2. Las administraciones públicas promoverán en el marco de contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas”.

Una lógica similar puede observarse en la normativa nacional adoptada para la transposición de la [Directiva 2002/91/CE](#), y posteriormente de la [Directiva 2010/31/UE](#), ambas relativas a la eficiencia energética de los edificios. En este contexto, el legislador estatal no se limita a establecer exigencias técnicas aplicables a los edificios, sino que introduce obligaciones específicas para el sector público como promotor y adquirente. A través de la normativa de transposición —en particular, mediante disposiciones que obligan a las Administraciones a cumplir estándares reforzados de eficiencia energética en los edificios de titularidad pública— la contratación de obras y servicios energéticos se convierte en un vehículo esencial para la consecución de los objetivos energéticos europeos, reforzando el papel ejemplar del sector público.

4. LA SECTORIZACIÓN (RECIENTE) “TOMA EL CONTROL” MEDIANTE LA CREACIÓN DE MÚLTIPLES OBLIGACIONES AMBIENTALES

En la actualidad, la tendencia hacia la sectorización de la contratación pública ecológica se ha intensificado de manera muy significativa, especialmente en el ámbito del Derecho de la Unión Europea. En los últimos años se han aprobado en torno a cincuenta nuevas regulaciones sectoriales —en forma de reglamentos y directivas— que incorporan obligaciones ambientales con incidencia directa o indirecta en la contratación pública, a las que se suman alrededor de una veintena de iniciativas adicionales actualmente en fase de tramitación o aprobación. Este volumen normativo refleja un cambio de escala en el uso de la contratación pública como instrumento de ejecución de políticas ambientales, climáticas y de sostenibilidad, y confirma que la incorporación de requisitos sustantivos a los contratos públicos se está produciendo mayoritariamente a través de legislación sectorial. Esta dinámica europea se ha replicado de manera clara en los Estados miembros, que han desarrollado y ampliado marcos normativos propios en los mismos ámbitos materiales, como sucede de forma especialmente visible en el caso español.

Esta intensificación también tiene su reflejo en la legislación nacional y autonómica⁴. El [Informe de Contratación Pública Verde 2025](#) ha permitido identificar un total de 106 normas con incidencia directa o indirecta en

4 Para antecedentes de esta evolución en el Derecho español véase Lazo Vitoria, X. (2021). Cambio climático y contratación pública: Estado de la cuestión y perspectivas de futuro. En C. de Guerrero Manso (Coord.) y J. M. Gimeno Feliú (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 177-204). Aranzadi.

la contratación pública, aprobadas en un periodo relativamente reciente y distribuidas en los niveles europeo, estatal y autonómico. La densidad regulatoria se concentra en sectores estratégicos con elevada relevancia ambiental, como alimentación, construcción sostenible, cambio climático, energía, movilidad, economía circular o diseño ecológico, donde se contabilizan entre diez y más de una docena de disposiciones sectoriales por ámbito. En el plano territorial, destaca el peso de la normativa autonómica, particularmente en materias como cambio climático o huella de carbono, que se superpone a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y de la legislación estatal. En conjunto, estos datos confirman que la sectorización reciente no constituye solo una evolución cualitativa del marco normativo, sino un fenómeno cuantitativamente medible, que ha desplazado el centro de gravedad de la contratación pública hacia un entramado cada vez más amplio de obligaciones ambientales sectoriales.

5. LA NECESARIA ORDENACIÓN SISTEMÁTICA DEL CONJUNTO DE OBLIGACIONES SECTORIALES CON INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La situación que se acaba de describir en el epígrafe anterior reclama de una urgente ordenación sistemática de la materia tal y como han subrayado distintas instituciones. En este sentido, el Tribunal de Cuentas Europeo (en adelante, TCEu) ha abordado de manera explícita el fenómeno de la creciente sectorización de la contratación pública en su *Informe Especial n.º 28/2023, Contratación pública en la UE*. Desde una perspectiva global, el TCEu constata que el marco europeo de contratación pública ha ido incorporando progresivamente una pluralidad de objetivos estratégicos —en particular de carácter ambiental, social y de resiliencia— que no se derivan exclusivamente del régimen horizontal de las directivas de contratación, sino que proceden en gran medida de legislación sectorial específica. Esta evolución es presentada como un rasgo estructural del modelo actual, en la medida en que “la contratación pública se utiliza cada vez más como instrumento para alcanzar objetivos políticos más amplios de la Unión” (p. 12).

En este contexto, el TCEu identifica un problema de coherencia normativa derivado de la acumulación de exigencias procedentes de fuentes heterogéneas. En particular, advierte que la proliferación de objetivos y requisitos incorporados a través de normas sectoriales puede dificultar la correcta aplicación del marco de contratación y generar incertidumbre para los poderes adjudicadores. En palabras del propio Tribunal, “la multiplicación de objetivos que deben perseguirse mediante la contratación pública aumenta la

complejidad del sistema y puede afectar a su eficacia” (p. 16). Esta observación resulta especialmente relevante en el ámbito de la contratación pública ecológica, donde los estándares sustantivos aplicables a los contratos se encuentran cada vez más definidos fuera de las directivas de contratación.

En la Recomendación 1 del citado Informe, titulada *Aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública* (p. 58), el TCUE insta a la Comisión Europea a iniciar un proceso de reflexión estratégica que permita reducir y jerarquizar los objetivos perseguidos a través de la contratación pública, subrayando la necesidad de que estos sean “*más claros y medibles*” (p. 58). Pero, más allá de esta llamada a la racionalización, el Tribunal formula de manera expresa el dilema estructural que plantea este fenómeno, esto es, si los objetivos estratégicos deben alcanzarse mediante un refuerzo del marco horizontal de las normas de contratación o, por el contrario, a través de una intensificación de la regulación sectorial que impone requisitos sustantivos específicos.

En este sentido, el Informe señala que resulta necesario reflexionar sobre “*si los objetivos políticos estratégicos deben alcanzarse mediante requisitos estratégicos en los procedimientos de contratación pública o mediante una mayor regulación de las especificaciones relativas a las obras, los bienes y los servicios*” (p. 58). Esta formulación no constituye una crítica frontal a la proliferación normativa, pero sí pone de manifiesto los riesgos de una expansión no coordinada de obligaciones sustantivas que inciden directamente en los contratos públicos. El Tribunal no cuestiona la legitimidad de los objetivos ambientales o climáticos, sino la falta de una arquitectura normativa claramente ordenada que permita integrarlos de forma coherente en el sistema de contratación.

La posición del Tribunal puede interpretarse como una llamada a una decisión política consciente sobre el modelo de gobernanza normativa de la contratación pública europea. El Informe no propone eliminar la sectorización, pero sí advierte que su desarrollo continuado sin una reflexión global puede erosionar la claridad del marco jurídico y dificultar su aplicación práctica. En este sentido, el Tribunal subraya la importancia de preservar un equilibrio entre el uso estratégico de la contratación pública y la necesidad de mantener un régimen normativo “*comprensible y operativamente viable para los poderes adjudicadores*” (p. 17).

En definitiva, la contribución del TCEu a este debate reside en la identificación de un problema estructural de coherencia y gobernanza.

En su respuesta oficial al [*Informe Especial n.º 28/2023, Contratación pública en la UE*](#), la Comisión Europea acepta expresamente la Recomendación

formulada por el TCEu⁵. La Comisión parte del reconocimiento de un *“creciente consenso político para utilizar el gasto público como herramienta para contribuir a los objetivos estratégicos más amplios de la Unión Europea”*, entre los que menciona de forma expresa la sostenibilidad, la resiliencia y la seguridad del suministro (Respuesta de la Comisión, p. 2). Desde esta premisa, la Comisión coincide con el T en la necesidad de concentrar la política de contratación pública en un número limitado de objetivos ambiciosos y medibles, pero subraya que dichos objetivos deben mantenerse *“plenamente coherentes con la estrategia de un mercado interior competitivo”* (p. 2). Esta afirmación es relevante porque sitúa la contratación pública ecológica en un espacio de tensión entre, por un lado, la consecución de objetivos ambientales y, por otro, el respeto a los principios estructurales del mercado interior, lo que condiciona el modo en que dichos objetivos pueden integrarse normativamente.

En relación directa con el fenómeno de la sectorización, la Comisión reconoce de manera explícita que la evolución reciente de la contratación pública ha venido marcada por la legislación sectorial. En este sentido, afirma que *“varias iniciativas jurídicas sectoriales recientes han dado un nuevo enfoque al sistema de contratación pública de la UE, confiriéndole la condición de instrumento económico para apoyar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía de la UE”* (p. 2). Esta declaración supone una confirmación institucional de que los requisitos sustantivos aplicables a los contratos públicos se están definiendo crecientemente fuera del marco horizontal de las directivas de contratación.

La aceptación de la Recomendación 1, letra b), resulta especialmente significativa desde la perspectiva de la coherencia normativa. La Comisión señala que *“se está reflexionando sobre cómo lograr mejor los objetivos políticos estratégicos”* y reconoce que, hasta la fecha, ha optado por presentar propuestas legislativas en sectores concretos, las cuales *“a menudo añaden requisitos específicos a los procedimientos definidos en las Directivas sobre contratación pública”* (p. 3). Esta afirmación evidencia que la sectorización no es un efecto colateral no deseado, sino una opción regulatoria consciente utilizada para canalizar objetivos estratégicos a través de la contratación pública.

No obstante, la Comisión introduce un elemento de apertura que resulta particularmente relevante para el debate doctrinal. En efecto, admite que *“en el futuro, la Comisión podría considerar si estas iniciativas debieran consolidarse y armonizarse en un único texto jurídico de la UE”* (p. 3). Esta referencia apunta

5 Véase las [Respuestas de la Comisión Europea al Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo](#)

a la posibilidad de una reordenación ex post del acervo sectorial, ya sea mediante una integración en el marco horizontal de la contratación o a través de un instrumento normativo específico de carácter transversal. Aunque formulada de manera cauta, esta afirmación revela la conciencia institucional de los límites de una sectorización creciente no acompañada de mecanismos de coordinación.

Finalmente, la Comisión pone el acento en el papel de los Estados miembros, destacando que estos están desarrollando sus propias estrategias nacionales y planes de acción en materia de contratación pública estratégica, y que la Comisión actúa como facilitadora mediante el intercambio de buenas prácticas y el apoyo financiero y técnico (p. 3). Esta dimensión multinivel refuerza la complejidad del fenómeno analizado y confirma que la sectorización opera simultáneamente en el plano europeo y en los ordenamientos nacionales, con efectos acumulativos sobre la práctica contractual.

Por su parte, el Parlamento Europeo en su [Resolución de 9 de septiembre de 2025 sobre contratación pública](#), aborda el fenómeno que aquí se analiza desde una perspectiva marcadamente operativa y de gobernanza. En efecto, el Parlamento centra su atención en las implicaciones prácticas que la acumulación de requisitos sectoriales genera para los órganos de contratación, llamados a identificar, comprender y aplicar correctamente un volumen creciente de obligaciones de origen diverso. La Resolución pone así de relieve que la expansión de normas sectoriales con incidencia en la contratación pública no constituye únicamente un problema de diseño normativo, sino también un desafío de gestión administrativa y capacidad institucional, que exige mecanismos de ordenación y clarificación previos a su aplicación.

De lo que hasta aquí se ha analizado puede extraerse como conclusión que el vigente diseño regulatorio genera el desafío de cómo integrar objetivos estratégicos —en particular ambientales— sin comprometer la coherencia del marco normativo, la seguridad jurídica ni la eficacia del sistema de contratación pública. En este sentido, la resolución del Parlamento Europeo antes citada contiene interesantes propuestas para abordar este desafío, instando a la Comisión a “revisar y evaluar las normas sectoriales con incidencia en la contratación pública con el fin de racionalizarlas y reducir las cargas innecesarias que pesan sobre las entidades adjudicadoras” (apdo. 31), subrayando al mismo tiempo que dicha racionalización debe realizarse “garantizando la transparencia, la competencia y la eficiencia” (apdo. 31). Debe subrayarse que el Parlamento introduce un criterio material de

diseño normativo al afirmar que la normativa sectorial debe “armonizarse con los marcos generales de contratación pública” (apdo. 32), evitando solapamientos y fragmentaciones, y orientándose preferentemente a la fijación de especificaciones técnicas y criterios operativos claros. Asimismo, propone avanzar hacia soluciones de carácter transversal mediante el desarrollo de “instrumentos y orientaciones comunes que faciliten la aplicación coherente de los objetivos de sostenibilidad en la contratación pública” (apdo. 34), así como reforzar la simplificación administrativa y la digitalización para aliviar la carga normativa (apdos. 35 y 36).

6. HERRAMIENTAS PARA NAVEGAR EN UN OCÉANO REGULADORIO: ALGUNAS SOLUCIONES DE ORDENACIÓN A LA ESPERA DE LA REFORMA DE LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN

El fenómeno que aquí se describe implica como se ha señalado un importante desafío para los órganos de contratación: la de identificar dónde se encuentran las obligaciones y cómo integrarlas en los contratos públicos. Hay que considerar el origen multinivel de las normas, eventuales solapamientos y el carácter general o específico de las disposiciones.

Una primera propuesta para abordar esta cuestión ha sido la creación por parte de la Comisión Europea de una herramienta digital denominada “Procurement for buyers” que permite identificar de manera automatizada la normativa sectorial aplicable a cada contrato público a partir del Vocabulario Común de Contratos Públicos, mediante la utilización del respectivo código CPV.

A nivel español, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado JCCPE (Ministerio de Hacienda) ha elaborado hace unos meses un documento denominado *Lista de Normas Sectoriales Europeas con Incidencia en Materia de Contratación Pública* (abril de 2025) que responde a la necesidad de ordenar y difundir el creciente número de Reglamentos y Directivas europeas que inciden de manera directa en los procedimientos de contratación. El documento (formato PDF) recopila en un cuadro sistematizado los *principales instrumentos normativos europeos*, con el objetivo de facilitar a los órganos de contratación nacionales la identificación de las obligaciones que les son exigibles. De este modo, la lista no solo actúa como repositorio de referencia actualizado, sino que también constituye una herramienta de apoyo para asegurar el cumplimiento homogéneo de las disposiciones europeas en el ámbito interno. Su utilidad es doble: por un lado, ofrece claridad y seguridad jurídica frente a la proliferación normativa;

y por otro, permite vincular de forma más precisa la contratación pública con las políticas sectoriales de la Unión, incluidas aquellas orientadas a la transición ecológica y la sostenibilidad.

Por último, cabe citar el [Informe de Contratación Pública Verde 2025](#), elaborado al amparo de la Cátedra de Contratación Pública Ecológica, UAH-Fundación Biodiversidad que ofrece un mapa de ruta de la legislación sectorial que ha establecido nuevas obligaciones de sostenibilidad ambiental con incidencia en los contratos públicos. El Informe de Compra Pública Ecológica 2025 lleva a cabo un ejercicio sistemático de cartografía normativa multinivel, orientado a identificar y ordenar el conjunto creciente de disposiciones ambientales que inciden directa o indirectamente en la contratación pública, poniendo de manifiesto el desplazamiento progresivo del eje regulatorio desde el Derecho contractual general hacia la legislación sectorial. En este contexto, el Anexo 2 constituye uno de los aportes metodológicos más relevantes del informe, al ofrecer una recopilación estructurada y exhaustiva de normativa ambiental, climática, energética, de economía circular y de productos, integrada de forma coherente en los tres niveles normativos que operan sobre la contratación pública: *européo, estatal y autonómico*. Este anexo no se limita a una mera enumeración de fuentes, sino que clasifica y sistematiza los instrumentos jurídicos identificados —reglamentos, directivas y normas internas de desarrollo— atendiendo a su ámbito material, al tipo de obligaciones que introducen y a su grado de incidencia sobre las distintas fases del ciclo contractual (definición del objeto, prescripciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución). De este modo, el informe transforma un panorama normativo caracterizado por la dispersión y la fragmentación en un marco inteligible y operativo para los operadores jurídicos, evidenciando cómo una pluralidad de normas sectoriales, muchas de ellas ajenas en origen al Derecho de la contratación pública, configuran hoy un entramado denso de obligaciones ambientales que los poderes adjudicadores deben integrar de forma creciente y, en numerosos casos, obligatoria. El valor añadido del Informe de 2025 reside así en su capacidad para hacer visible, comprensible y gobernable la sectorialización normativa, proporcionando una base analítica imprescindible para evaluar el alcance real de la contratación pública ecológica y anticipar los retos jurídicos que plantea su progresiva intensificación.

Finalmente, se pone de relieve el potencial de la digitalización y del uso estratégico de datos, incluidas soluciones basadas en inteligencia artificial, como herramientas clave para mejorar la gobernanza práctica de un marco normativo crecientemente denso y sectorializado. En conjunto, las soluciones antes expuestas no sustituyen una reforma legislativa de fondo, pero constituyen instrumentos esenciales de ordenación transitoria.

7. CONCLUSIONES

A la vista de cuanto se ha expuesto, es posible formular las siguientes ideas conclusivas:

Primera. La sectorización de la contratación pública responde a una transformación sistémica del marco regulatorio orientada a la consecución de los objetivos climáticos y de protección de la biodiversidad.

El análisis realizado pone de manifiesto que la proliferación de obligaciones sectoriales con incidencia en la contratación pública no es ya un fenómeno puntual, sino la expresión de un cambio estructural del modelo regulatorio europeo. La magnitud y urgencia de los objetivos climáticos, ambientales y de protección de la biodiversidad ha exigido una redefinición profunda de los instrumentos jurídicos tradicionales, incorporando la contratación pública como mecanismo central de ejecución de políticas sectoriales. En este contexto, la sectorización ha operado como una técnica necesaria para garantizar la efectividad de dichos objetivos, aun a costa de alterar el equilibrio clásico del Derecho de la contratación pública.

Segunda. La utilización intensiva de la legislación sectorial ha permitido avanzar en la integración sustantiva de objetivos ambientales, pero ha generado un problema creciente de coherencia y gobernanza normativa.

Si bien la sectorización ha sido un instrumento eficaz para introducir estándares ambientales obligatorios en los contratos públicos, su desarrollo “acumulativo” y multinivel ha dado lugar a un entramado normativo denso, fragmentado y de compleja aplicación. El desafío actual reside en la dificultad de articular las nuevas obligaciones de forma sistemática dentro de un marco jurídico concebido originariamente como horizontal y procedimental.

Tercera. A la espera de una reforma estructural del marco europeo, las herramientas de ordenación y cartografía normativa resultan esenciales para hacer gobernable la sectorialización existente.

Mientras no se adopte una decisión legislativa de fondo sobre el modelo de integración de los objetivos estratégicos en la contratación pública, instrumentos como las herramientas digitales de la Comisión Europea, las iniciativas nacionales de sistematización y, de forma destacada, el Informe de Compra Pública Ecológica 2025 y su Anexo 2 desempeñan una función imprescindible. Estas soluciones permiten identificar, ordenar y hacer operativa la multiplicidad de obligaciones sectoriales ya vigentes, facilitando

su aplicación por los órganos de contratación y contribuyendo a una gestión más coherente de un sistema regulatorio profundamente transformado por las exigencias climáticas y de protección de la biodiversidad.

“LA REFORMA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EUROPEA: UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA”

“THE REFORM OF EUROPEAN PUBLIC PROCUREMENT: A WORK IN PROGRESS BETWEEN SUSTAINABILITY AND STRATEGIC AUTONOMY”

Autor: Michele Cozzio, Profesor Contratado, Facultad de Derecho, Universidad de Trento (Italia). Coordinador del Osservatorio di diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici (Trento-Italia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8103-2001>

Resumen:

El artículo examina el proceso de reforma del marco normativo europeo sobre contratación pública en esta materia, con especial atención a la doble dimensión de sostenibilidad y autonomía estratégica. Con base en el análisis de la evaluación de las Directivas UE de 2014 y de su efectividad real en términos de competencia, transparencia y flexibilidad, se sostiene que la reforma en curso no solo implica un ajuste técnico-procedimental, sino un replanteamiento normativo de fondo. El trabajo ofrece una lectura hermenéutica de los temas más relevantes que deben abordarse en esta fase de construcción de una visión común sobre las nuevas normas europeas. Finalmente, se concluye que el marco de la contratación pública europea se encuentra en una fase de transición normativa: lejos de una mera actualización, el sistema se reconfigura hacia una forma híbrida que articula los instrumentos de mercado con los objetivos estratégicos de la Unión. El éxito de este proceso dependerá del diseño de una arquitectura normativa equilibrada —capaz de preservar la apertura del mercado interior y, al mismo tiempo, reforzar la coherencia, la seguridad jurídica y la capacidad de acción estratégica de las instituciones europeas y de los Estados miembros.

Abstract:

The article examines the ongoing reform of the of the European legal framework on public procurement regulatory with particular attention to the dual dimensions of sustainability and strategic autonomy. Building on the analysis of the evaluation of the 2014 EU Directives and their actual effectiveness in terms of competition, transparency, and flexibility, it argues that the reform underway entails not merely a technical or procedural

adjustment, but a deeper normative reconfiguration. The study provides a hermeneutic reading of the most relevant issues that must be addressed in this phase of constructing a common vision for the new European rules on public procurement. Finally, it concludes that the European public procurement framework is undergoing a phase of normative transition: far from a simple update, the system is being reshaped into a hybrid model that aligns market instruments with the Union's strategic objectives. The success of this process will depend on the design of a balanced regulatory architecture—one capable of preserving the openness of the internal market while at the same time strengthening coherence, legal certainty, and the strategic capacity for action of the European institutions and the Member States.

Palabras clave: Contratación pública europea, reforma normativa, sostenibilidad y autonomía estratégica, geoestrategia, gobernanza.

Keywords: European public procurement, regulatory reform, sustainability and strategic autonomy, geostrategy, governance.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	43
2. EVALUACIÓN DE LAS DIRECTIVAS UE DE 2014	44
3. UNA RESOLUCIÓN DE COMPROMISO FRENTE A MUCHAS EXPECTATIVAS (NO CUMPLIDAS)	47
4. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ..	51
5. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA RESOLUCIÓN	56
6. CONCLUSIONES	60
7. BIBLIOGRAFÍA	63

INDEX

1. INTRODUCTION	43
2. ASSESSMENT OF THE 2014 EU DIRECTIVES	44
3. A COMPROMISE RESOLUTION AMID MANY (UNMET) EXPECTATIONS	47
4. THE PROCEDURE FOR THE ADOPTION OF THE RESOLUTION	51
5. THE MAIN CONTENTS OF THE RESOLUTION	56
6. CONCLUSIONS	60
7. BIBLIOGRAPHY	63

1. INTRODUCCIÓN

La Asamblea Plenaria del Parlamento Europeo, reunida en Estrasburgo el pasado 9 de septiembre, aprobó por amplia mayoría (432 votos a favor, 95 en contra y 124 abstenciones) la Resolución sobre la contratación pública (ref. 2024/2103/INI), documento político mediante el cual expresa al Consejo y a la Comisión Europea su posición respecto a los objetivos y prioridades que deberían inspirar la anunciada reforma de las directivas sobre contratos públicos.

La Resolución fue adoptada al término de un procedimiento clasificado como INI – Own Initiative Procedure (en español, procedimiento de iniciativa propia); a través de ella, el Parlamento Europeo aprobó un texto final que, aunque carece de efectos jurídicos vinculantes¹, reviste interés por cuanto refleja la posición de los distintos grupos políticos europeos ante el inminente proceso de revisión de las directivas.

Dicha revisión no constituye una novedad². La presidenta von der Leyen la había incluido entre los puntos clave del programa³ presentado ante el Parlamento en el otoño de 2024, con motivo de la votación para la renovación de la Comisión. Más recientemente, la confirmó: (i) en el Plan

1 Véase el artículo 55 (*Informes de iniciativa*) del [Reglamento del Parlamento Europeo](#) para la 10ª legislatura, versión de julio de 2025. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

2 Véase COZZIO, Michele (coord.). Orientaciones y propuestas para la reforma de las Directivas de la UE sobre contratación pública y concesiones. El informe del Observatorio italiano (Trento), en GIMENO FELIÚ, José María (dir.) y de GUERRERO MANSO, M.ª del Carmen (coord.), Observatorio de los Contratos Públicos 2024, [Aranzadi](#), 2025 donde señalámos que la reforma de las Directivas sobre contratos públicos llega casi con retraso. De hecho, el legislador europeo nos ha acostumbrado desde hace tiempo a revisiones sistemáticas de la normativa de este sector cada decenio: así ocurrió con las Directivas de segunda generación en los años noventa, con las de tercera generación en 2004 y con las de cuarta generación en 2014. Ahora bien, considerando que las Directivas vigentes datan de 2014 y que el procedimiento de aprobación en Bruselas dura en promedio dos años, resulta fácil comprender por qué la iniciativa actual llega “con retraso”.

3 En el documento programático [Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029](#) (fecha de último acceso 01-11-2025), la Presidenta anuncia la presentación de una propuesta de revisión de las Directivas sobre contratación pública, “que permita privilegiar los productos europeos en las licitaciones convocadas en determinados sectores estratégicos y contribuya a garantizar a los ciudadanos un valor añadido de la UE, junto con la seguridad del suministro de tecnologías, productos y servicios esenciales. La revisión modernizará y simplificará las normas en materia de contratación pública, teniendo en cuenta especialmente a las empresas emergentes y los innovadores de la UE” (p. 13).

para la reactivación de la economía europea⁴, (ii) en el Pacto para una industria limpia⁵, y (iii) en la Estrategia sobre el futuro del mercado interior europeo⁶. En los tres documentos, la presentación de las propuestas legislativas se prevé para 2026.

2. EVALUACIÓN DE LAS DIRECTIVAS UE DE 2014

En este contexto de preparación de la reforma, conviene mencionar la consulta iniciada por la Comisión Europea entre finales de 2024 y comienzos de 2025, con el fin de evaluar la adecuación de las directivas vigentes (Dir. 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE) respecto a los objetivos de competitividad del mercado, sostenibilidad social y medioambiental, innovación, gobernanza e integridad. La consulta permaneció abierta hasta el 7 de marzo de 2025, permitiendo a los interesados (operadores, autoridades, interlocutores sociales, particulares) presentar observaciones, estudios y contribuciones, así como cumplimentar un cuestionario en línea.

Algunos resultados del cuestionario se adelantaron en un documento

4 Cfr. Comisión Europea, [Brújula de Competitividad de la UE](#), COM(2025) 30 final, 29 de enero de 2025, §§ 1.2 y 1.3. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

5 Cfr. Comisión Europea, [Pacto por una industria limpia: una hoja de ruta común hacia la competitividad y la descarbonización](#), COM(2025) 85 final, 26 de febrero de 2025, § 3.1, donde se indica que la Comisión presentará en 2026 una propuesta de revisión del marco normativo en materia de contratación pública, que permitirá establecer criterios de sostenibilidad, resiliencia y preferencia europea en las licitaciones de la UE para los sectores estratégicos. “La revisión”, se precisa, “consolidará y aclarará las interacciones entre las disposiciones en materia de contratación pública en los distintos actos legislativos, con el fin de simplificar su aplicación por parte de las autoridades contratantes. Todos los niveles de la administración, desde el nacional hasta el local, deberían poder aplicar tales criterios. Dichos criterios se ampliarán además para incentivar las contrataciones privadas mediante medidas como los niveles de rendimiento en materia de emisiones de CO₂ basados en el ciclo de vida”. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

6 Cfr. Comisión Europea, [Mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto. Una estrategia para un mercado único sencillo, integrado y fuerte](#), COM(2025) 500 final, 21 de mayo de 2025, donde entre las acciones previstas para 2026 figura la revisión del marco normativo de la contratación pública a fin de “centralizar y racionalizar las disposiciones fragmentadas y complejas e integrar en las licitaciones de la UE el uso de criterios de sostenibilidad, resiliencia y sociales, y, en determinados sectores y tecnologías estratégicas, de criterios de preferencia europea, garantizando al mismo tiempo licitaciones competitivas” (punto 1). (Fecha de último acceso 01-11-2025).

trabajo publicado en mayo de 2025⁷. En primer lugar, destacan los datos de participación: 733 respuestas, procedentes principalmente de autoridades públicas (27 %, 199 respuestas), empresas (20 %, 150 respuestas) y asociaciones empresariales (16 %), con menores porcentajes de ciudadanos, instituciones académicas o de investigación y organizaciones de consumidores.

De las respuestas se desprende que las directivas europeas no han simplificado los procedimientos, aunque sí han favorecido la digitalización y la transparencia. En particular, el 49 % de los participantes considera que las directivas no han hecho suficientemente flexible el sistema de contratación pública, ni (54 %) han establecido normas más sencillas; además, el 48 % estima que las disposiciones para fomentar la flexibilidad procedimental no resultan pertinentes ni adecuadas.

Se observa un consenso moderado en torno a las normas que promueven la contratación sostenible —tanto en sentido ambiental como social—, consideradas pertinentes y adecuadas respectivamente por el 39 % y el 43 % de los participantes. Sin embargo, de forma algo contradictoria, muchos consideran que las directivas no han estimulado suficientemente a las empresas a respetar estándares medioambientales (33 %), a tener en cuenta los aspectos sociales (38 %) ni a utilizar soluciones innovadoras (39 %). Son sobre todo las empresas quienes manifiestan dicho escepticismo. También en otros temas emergen posiciones ambiguas: por ejemplo, la mitad de los participantes (49 %) estima excesivo el uso del precio más bajo como único criterio de adjudicación, pero solo el 37 % lo considera una mala práctica y el 27 % cree que, en determinados casos, constituye la solución más eficiente.

Los resultados completos de la consulta han sido publicados recientemente por la Comisión Europea⁸. De ellos se desprende que los objetivos de las directivas de 2014 —competencia leal, promoción de la relación calidad-

7 Cfr. Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, [Evaluation of Directive 2014/23/EU on the award of concessions contracts, Directive 2014/24/EU on public procurement, and Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#), ref. Ares(2025)3894320, 14 de mayo de 2025. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

8 Cfr. Comisión Europea, *Evaluación de la Directiva 2014/23/UE sobre concesiones, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y la Directiva 2014/25/UE sobre los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, SWD(2025) 332 final, 14 de octubre de 2025. Disponible en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en). (Fecha de último acceso 01-11-2025).

precio, valorización de la protección ambiental y social y lucha contra la corrupción— se han alcanzado solo parcialmente. Las normas europeas, especialmente las relativas a los procedimientos de adjudicación, se perciben como complejas y no lo suficientemente flexibles para permitir que las administraciones promuevan objetivos de inversión pública.

Asimismo, se observa que muchas normas sectoriales europeas adoptadas recientemente inciden en las disposiciones en materia de contratación pública; en particular, su interacción con las directivas de 2014 está generando críticas acerca de la coherencia y consistencia global del marco normativo europeo, complicando el panorama de la contratación.⁹

Cabe señalar que, con la reforma de 2014, la normativa sobre contratación pública se ha convertido en un instrumento para la consecución de objetivos estratégicos de política pública. Aunque la aplicación de la contratación estratégica sigue siendo desigual entre los Estados miembros, las contrataciones verdes, innovadoras y socialmente responsables continúan representando una prioridad estratégica, como se destaca en el *Clean Industrial Deal* y en el *Competitiveness Compass*.

El marco normativo de la contratación está sometido, además, a una creciente presión para integrar nuevas prioridades estratégicas, tales como la seguridad económica y la autonomía estratégica. Sin embargo, persisten desigualdades en el acceso a los mercados, ya que en ocasiones se permite a empresas no europeas participar en licitaciones de la UE sin que las empresas europeas gocen de un acceso recíproco equivalente. Los

9 Véase JANSSEN, Willem A. [The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union. A Study for the EU Commission into the External Coherence between the Public Procurement Directives and other Legislative Instruments Regulating Public Procurement](#). Luxemburgo, 2025. El estudio confirma que la materia de la contratación pública ya no se regula exclusivamente por las Directivas sobre contratación, sino que la normativa europea en este ámbito comprende otras 62 Directivas y Reglamentos de la UE, y analiza cómo estos nuevos instrumentos jurídicos interactúan con las Directivas sobre contratación pública. El estudio distingue dos categorías: las normas relativas a la contratación pública verde y social, y las normas sobre comercio e industria. Estos actos legislativos sectoriales incluyen un número limitado de disposiciones sobre contratación dentro de un contexto normativo más amplio, no directamente vinculado a la contratación pública, que persigue objetivos medioambientales, sociales y comerciales. Este tipo de fragmentación, advierte el estudio, puede generar normas ineficaces, poco claras o incluso contradictorias; por ello, en el proceso de revisión del marco normativo, es necesario un esfuerzo —un “enfoque *omnibus*”— para superar las incoherencias y definir un conjunto coordinado entre todos los instrumentos legislativos implicados. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

recientes acontecimientos geopolíticos ponen de relieve la importancia de una normativa de contratación que refuerce la autonomía estratégica de la Unión.¹⁰

El documento también se detiene en la transparencia y la calidad de los datos, considerados elementos esenciales para una gobernanza eficaz, una toma de decisiones estratégicas informada y la lucha contra la corrupción. En este sentido, la evaluación de las directivas señala avances significativos en materia de transparencia, pero advierte de que la existencia de lagunas y la escasa calidad de los datos —tanto a nivel de la UE como nacional— dificultan orientar las inversiones públicas conforme a los objetivos políticos y supervisar las actividades de contratación a fin de prevenir la manipulación de licitaciones (*bid rigging*).

Asimismo, se destaca el aumento constante de la complejidad de la contratación, circunstancia que refuerza la necesidad de disponer de personal altamente cualificado dentro de las administraciones. Las inversiones realizadas en el pasado en materia de profesionalización y desarrollo de competencias del personal encargado de la contratación pública han tenido un impacto positivo, aunque insuficiente para maximizar los efectos estratégicos y alcanzar los objetivos de política pública. Dichas conclusiones, señala el documento de la Comisión, evidencian que el actual marco normativo de la contratación pública no es suficientemente ágil, coherente ni estratégicamente orientado para responder de manera eficaz a los desafíos actuales y emergentes.

3. UNA RESOLUCIÓN DE COMPROMISO FRENTE A MUCHAS EXPECTATIVAS (NO CUMPLIDAS)

En el contexto de la inminente reforma de las directivas, muchos esperaban que la *Resolución del Parlamento Europeo* sobre contratación pública “marcara el rumbo” de las futuras normas (manteniendo o

10 Véase CANCINO, Rodolfo y COZZIO, Michele. [Il mercato internazionale degli appalti pubblici tra «autonomia strategica», neo-protezionismo e tutela della reciprocità](#). *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2023, pp. 185-212. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

continuidad las orientaciones expresadas por instituciones¹¹, académicos¹² y organizaciones), por ejemplo en materia de: reglamento único sobre contratos públicos; ampliación de los umbrales de interés europeo; obligatoriedad de las compras verdes y socialmente responsables; reservas para las pymes; cláusula de preferencia para empresas y productos europeos; y simplificación de los procedimientos.

La lectura de la Resolución revela, sin embargo, un escenario distinto.

El texto aprobado en Plenaria se asemeja más a una extensa y variada lista de deseos expresados por las fuerzas políticas que a un documento de orientación capaz de delinear unas pocas y compartidas líneas directrices, así como principios y criterios guía para la elaboración de las nuevas normas.

En otras palabras, el texto final aparece como el resultado de un compromiso orientado a alcanzar un consenso amplio en el Parlamento, más que a definir opciones normativas sustanciales. De hecho, la Resolución fue aprobada por amplia mayoría, pero solo después de que su contenido inicial fuera profundamente reescrito mediante cientos de enmiendas presentadas durante el proceso de aprobación.

No puede afirmarse que la Resolución sea incompleta: examina en detalle toda la disciplina de la contratación pública, aunque lo que emerge no son tanto las novedades, sino las contradicciones y posiciones difícilmente conciliables.

11 Cfr. Consejo de la Unión Europea, [Conclusiones del Consejo — Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente](#), DOUE C 412, 30 de noviembre de 2020 (fecha de último acceso 01-11-2025); y [Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial n.º 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo. Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios](#), DOUE C/2024/3521, 3 de junio de 2024. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

12 Cfr. JANSSEN, Willem A. y CARANTA, Roberto (eds.). *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift*, Hart Publishing, Bloomsbury Publishing, 2023; MELON, Lela (ed. by). *Sustainability in Public Procurement, Corporate Law and Higher Education*, Routledge, Abingdon – Nueva York, 2024; GIMENO FELIÚ, José María y MORENO MOLINA, José Antonio (coord.). *Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública*, en GIMENO FELIÚ, José María (dir.) y de GUERRERO MANSO, M.^a del Carmen (coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, [Aranzadi](#), 2025. Recientemente, véase CARANTA, Roberto. [Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives](#), Luxemburgo, 2025 (fecha de último acceso 01-11-2025); así como el ya citado JANSSEN, Willem A. *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union*.

La diversidad de orientaciones se percibe no solo en aspectos *micro* —referidos a la definición de reglas y soluciones específicas—, sino también en aspectos *macro*, relativos a la concepción general del sistema.

Por ejemplo, se defiende la necesidad de una mayor estandarización de las prácticas y armonización de los procedimientos para superar la fragmentación normativa, liberar el potencial del mercado y garantizar la seguridad jurídica (pts. 14 y 52, *Resolución PE*).

No obstante, se reconoce que un enfoque uniforme no es adecuado para todos los sectores (letra M, *Resolución PE*) y que las soluciones uniformes solo son aceptables si *no* son vinculantes, de modo que no limiten la discrecionalidad de las administraciones (pt. 45, *Resolución PE*). Al mismo tiempo, se ensalzan las ventajas de un marco normativo (basado en directivas) que salvaguarda las diferencias entre los Estados miembros y sus respectivos sistemas de contratación (pt. 9, *Resolución PE*). Finalmente, se solicita elevar los umbrales de interés europeo con el fin de garantizar una mayor independencia de las administraciones y la posibilidad de adjudicar en función de las necesidades locales (pt. 22, *Resolución PE*).

La ambivalencia de tales indicaciones se concentra en el punto 46 de la Resolución: “el Parlamento observa que una mayor integración del mercado de la contratación pública es fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de la UE”, pero —como se precisa— “a condición de que respete plenamente la potestad de los Estados miembros de definir sus propias prioridades estratégicas”. Y añade: “el Parlamento subraya que cualquier esfuerzo orientado a estandarizar los procedimientos de contratación debe guiarse por el principio de subsidiariedad y preservar la flexibilidad a nivel nacional”.

Otro ejemplo se refiere a las orientaciones sobre la función estratégica de los contratos públicos.¹³

13 La expresión indica que a través de la contratación pública pueden perseguirse no solo la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino también objetivos no estrictamente económicos, las denominadas *secondary considerations* o *horizontal policies*: objetivos medioambientales (*Green Public Procurement*), sociales (*Socially Responsible Public Procurement*), de innovación (*Public Procurement of Innovation*), de lucha contra la corrupción o de participación de las pymes (*Small Business Act for Europe*). Estos objetivos se han actualizado y coordinado con los de la Agenda 2030 y los modelos de economía circular. En este sentido, puede afirmarse que la sostenibilidad ha pasado a formar parte de las políticas y normas globales de la contratación pública. Véase COZZIO, Michele. *Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell’Unione europea e dell’Italia*, en *Studium Iuris*, 2024, n. 1, pp. 67 y ss.

Por un lado, el Parlamento solicita que la revisión del marco normativo fomente y premie soluciones que impulsen una economía más sostenible, privilegiando el valor y la resiliencia a largo plazo frente a la reducción de costes a corto plazo (pts. 36, 61, 67 y 68, *Resolución PE*)¹⁴.

Por otro lado, subraya que la adopción de prácticas más sostenibles debe realizarse de manera progresiva y basarse en pruebas demostrables de que tales prácticas no generan: (i) costes desproporcionados para las administraciones adjudicadoras ni limitan su capacidad de satisfacer sus necesidades; (ii) perjuicios al principio de neutralidad tecnológica y a la competencia leal (pt. 67, letra Q, *Resolución PE*); y (iii) menoscabo de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, “que deben salvaguardarse siempre en cualquier enfoque a nivel de la UE en materia de contratación sostenible” (letra R, *Resolución PE*).

También en lo relativo a la contratación estratégica, la posición expresada por la Resolución no está exenta de ambigüedad: la contratación pública “*puede* ser un instrumento útil para alcanzar objetivos estratégicos como la innovación, la sostenibilidad o el apoyo a las industrias estratégicas”, pero —se precisa— “constituye principalmente un mecanismo para realizar tareas cuya función *primaria* es lograr el mejor valor para los fondos públicos y garantizar una contratación eficiente y transparente de bienes y servicios” (pt. 11, *Resolución PE*). En este sentido, “la contratación pública sigue siendo un *instrumento neutral y procedimental*, que regula el modo en que las autoridades públicas adquieren bienes y servicios, y no qué bienes y servicios adquieren” (letra N, *Resolución PE*).

Este proceder vacilante del Parlamento se manifiesta en numerosos pasajes del texto.

14 Cabe recordar que las instituciones de la UE —Parlamento ([The EU's Public Procurement Framework: How Is Contributing to the Achievement of the Objectives of the Paris Agreement and the Circular Economy Strategy?](#), abril de 2020) (fecha de último acceso 01-11-2025); Consejo (véase *supra* nota 11); y Comisión ([Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular. Por una Europa más limpia y competitiva](#), COM(2020) 98 final, 11 de marzo de 2020) (fecha de último acceso 01-11-2025)— coincidieron en señalar que los Estados y las administraciones no han aprovechado suficientemente la contratación pública para introducir soluciones orientadas a la sostenibilidad, especialmente en lo que se refiere a los objetivos medioambientales. De estas indicaciones se desprendía la necesidad de un cambio de enfoque (si el objetivo es alcanzar la sostenibilidad a través de la contratación pública, “el enfoque voluntario no basta”) y la previsión de normas que impongan la aplicación sistemática de criterios ambientales mínimos en la adjudicación de contratos públicos. Véase COZZIO, Michele. *Transizione ecologica e appalti verdi...*, cit., p. 76.

Todo ello sugiere que nos encontramos solo al inicio de la fase de debate y confrontación sobre los temas y las opciones que deberían orientar la reforma de las directivas.

El debate en Plenaria, coincidente con la votación, demuestra además la heterogeneidad y fragmentación de las posiciones de los grupos políticos en torno a los temas centrales de la disciplina —reducción de la burocracia, promoción de la transparencia y del acceso al mercado, prioridad del criterio de la oferta económicamente más ventajosa, reserva para las pymes, cláusula de preferencia europea, equidad social y derechos laborales, entre otros—.

La falta de una visión compartida sobre muchos temas se hace evidente cuando se pasa de la formulación de los objetivos generales a la definición de las soluciones operativas; prevalecen las divergencias: sobre el grado de obligatoriedad de los criterios, la rigidez de la preferencia europea o el margen de autonomía que debe dejarse a los Estados miembros para las decisiones nacionales.

4. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Resulta de interés dedicar algunas reflexiones al procedimiento que condujo a la aprobación de la Resolución, ya que la comparación entre las versiones del texto —la inicial y la final, votada por la Asamblea— demuestra la intensidad y amplitud de la búsqueda de un compromiso.

No pasa inadvertido que la versión inicial, elaborada en el seno de la *Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor* del Parlamento Europeo, reflejaba de manera visible la orientación política de su ponente, el polaco Piotr Müller, miembro del *European Conservatives and Reformists Group*, un grupo moderadamente euroescéptico y antifederalista.

Conviene citar algunos fragmentos del texto inicial relativos a los objetivos estratégicos:

- 1) (El Parlamento Europeo reconoce que...) “la contratación pública no debe utilizarse indebidamente para sostener artificialmente políticas fracasadas, como el Green Deal, ni para subvencionar productos y servicios no sostenibles que no pueden competir en

el mercado con las alternativas tradicionales”;¹⁵

- 2) (El Parlamento Europeo se opone...) “al trato preferencial concedido a las tecnologías verdes en la contratación pública; subraya que la incapacidad de una tecnología para sostenerse en el mercado sin subvenciones constituye una clara indicación de que podría no ser comercialmente viable; insiste en que la contratación pública debe seguir siendo tecnológicamente neutral y orientada a la competencia”;¹⁶
- 3) (El Parlamento Europeo advierte...) “que la creciente tendencia a utilizar la contratación pública como vehículo para múltiples objetivos políticos —a menudo contradictorios— corre el riesgo de aumentar la complejidad, la burocracia y las cargas procedimentales, en lugar de producir un impacto tangible en el mercado”;¹⁷
- 4) (El Parlamento Europeo invita a la Comisión...) “a alinear plenamente la reforma de la contratación pública con sus objetivos estratégicos destinados a reducir la burocracia, simplificar y reforzar la competitividad europea, desaconsejando las medidas que puedan comprometer cualquiera de estos principios”.¹⁸

Pues bien, ninguna de estas afirmaciones fue mantenida en su redacción original.

A una primera serie de 800 enmiendas —considerable tanto en número como en contenido— se añadieron los dictámenes (con nuevas enmiendas) de la *Comisión de Empleo y Asuntos Sociales*¹⁹ y de la *Comisión de Comercio Internacional*²⁰ del Parlamento Europeo, a los que finalmente se sumaron las enmiendas presentadas justo antes de la votación en Plenaria.

Todo ello pone de manifiesto la falta de consenso respecto a la propuesta inicial del ponente Piotr Müller.

15 Así la Comisión de Mercado Interior y Protección de los Consumidores del Parlamento Europeo, [Proyecto de Resolución sobre la contratación pública](#), ref. 2024/2103(INI), 18 de marzo de 2025, p. 5. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

16 *Ibidem*, pt. 6.

17 *Ibidem*, pt. 1.

18 *Ibidem*, pt. 2.

19 Así la *Comisión de Empleo y Asuntos Sociales* del Parlamento Europeo, [ref. PE770.193](#), 13 de mayo de 2025. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

20 Así la *Comisión de Comercio Internacional* del Parlamento Europeo, [ref. PE771.917](#), 16 de mayo de 2025. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

En la versión final votada por la Asamblea, los pasajes más controvertidos fueron suavizados, modificados o integrados. Por ejemplo:

El punto 1 citado anteriormente se convirtió en: “El Parlamento Europeo reconoce que [...] si bien la contratación pública puede ser un instrumento útil para alcanzar objetivos estratégicos, como la innovación, la sostenibilidad o el apoyo a las industrias estratégicas en Europa [...] su función principal es lograr el mejor valor posible para los fondos públicos y garantizar así una contratación eficiente y transparente de bienes y servicios.”²¹;

El punto 2 pasó a ser: “El Parlamento Europeo subraya que [...] las medidas de apoyo no deben distorsionar la igualdad de condiciones; reitera la importancia de que los procedimientos europeos en materia de contratación pública permanezcan lo más abiertos posible e insiste en que deben seguir siendo tecnológicamente neutrales y orientados a la competencia; subraya que la rentabilidad comercial a largo plazo debe ser un principio rector en la evaluación de las tecnologías para las inversiones públicas.”²²;

El punto 3 fue reformulado así: “El Parlamento Europeo invita a la Comisión a racionalizar y clarificar la orientación de los objetivos en materia de contratación pública, incluidos los estratégicos, estableciendo una serie de metas más específicas, económicamente sostenibles, precisas y no contradictorias, que sean claras, medibles y capaces de producir un impacto concreto en el mercado; solicita, por tanto, una mayor seguridad y coherencia jurídica, a fin de simplificar la aplicación de las normas por parte de las administraciones adjudicadoras.”²³;

Finalmente, el punto 4 quedó redactado en los siguientes términos: “El Parlamento Europeo invita a la Comisión a alinear plenamente la reforma de la contratación pública con sus objetivos estratégicos de reducción de la burocracia y las cargas normativas, simplificación, mantenimiento de elevados estándares sociales y medioambientales, promoción del desarrollo económico local, apoyo al acceso de las pymes y refuerzo de la competitividad y la seguridad de la UE; asimismo, a prevenir el dumping social y preservar nuestra soberanía económica e industrial, con el fin de

21 Así [Resolución sobre la contratación pública del Parlamento Europeo](#), aprobada en sesión plenaria en Estrasburgo el 9 de septiembre de 2025, ref. 2024/2103/INI, p. 12. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

22 *Ibidem*, pt. 13.

23 *Ibidem*, pt. 1.

reducir dependencias perjudiciales respecto a determinados productos y servicios esenciales; desaconseja las medidas que puedan comprometer cualquiera de estos principios.”²⁴

En la versión final, por tanto, se percibe una cierta convergencia hacia posiciones de equilibrio —o más bien de búsqueda de equilibrio— entre eficiencia, competencia y sostenibilidad económica.²⁵

No obstante, persisten diversidades de enfoque, como quedó patente en el debate en Plenaria. A continuación se resumen, de forma simplificada, las orientaciones de los principales grupos políticos.

24 *Ibidem*, pt. 4.

25 En esta misma línea apuntan también las *Conclusiones del Consejo Europeo*, reunido en Bruselas el 23 de octubre de 2025 (ref. EUCo 18/25), véase especialmente la Sección IV *sobre competitividad y doble transición*.

Grupo político	Prioridades	Orientaciones
PPE (Partido Popular Europeo)	Simplificación, pymes, competencia leal.	A favor de una revisión menos burocrática y de un papel reforzado de las pymes; apertura a criterios ambientales/sociales, pero sin rigidez excesiva.
S&D (Socialistas y Demócratas)	Derechos laborales, sostenibilidad, transparencia.	Reivindican criterios sociales y ambientales obligatorios; protección de los trabajadores y respeto de los convenios colectivos; contratación como instrumento de equidad social.
Renew Europe	Innovación, digitalización, pymes.	Considera la contratación pública motor de innovación y competitividad europea; apuesta por la simplificación y digitalización de los procedimientos, y por el apoyo a pymes y start-ups.
Verdes/ALE (Verdes/ Alianza Libre Europea)	Transición ecológica, derechos sociales, competencia leal.	Exigen criterios ambientales y sociales vinculantes en todas las licitaciones; se oponen al uso exclusivo del precio como criterio; gran énfasis en la sostenibilidad.
ECR (Conservadores y Reformistas Europeos)	Soberanía nacional, neutralidad tecnológica..	Defienden la competencia de los Estados miembros sobre su mix energético e industrial; cautela frente a una preferencia europea excesiva y a imposiciones desde la UE.
ID (Identidad y Democracia)	Preferencia europea, proteccionismo, empresas nacionales.	Promueven el “comprar europeo” y la protección de las empresas de la UE frente a la competencia extracomunitaria; postura muy crítica hacia la apertura de mercados.
The Left (La Izquierda Europea)	Derechos laborales, justicia social, transparencia.	Reclaman que la contratación pública mejore las condiciones laborales y combata el dumping social y medioambiental; escépticos ante la lógica puramente de mercado.

5. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA RESOLUCIÓN

La Resolución gira en torno a una serie de temas fundamentales, reiterados en sus casi cien párrafos. A continuación, se destacan los que parecen más significativos.

(a) Simplificación y racionalización normativa.

El actual cuerpo normativo, compuesto por 476 artículos (más de 900 páginas de disposiciones), se considera excesivamente oneroso, especialmente para las pymes.

Aunque se confirma la estructura basada en directivas, la Resolución invita a la Comisión a evaluar mecanismos más uniformes y coherentes a nivel de la Unión.

La propuesta debería traducirse en una reforma ambiciosa, capaz de “liberar el potencial” de un sector que representa el 14 % de la economía europea, fortaleciendo cadenas de suministro seguras y resilientes, y reduciendo las cargas para las pymes y las administraciones locales.

En este sentido, resulta interesante mencionar las conclusiones formuladas por Roberto Caranta en el estudio elaborado para la Comisión Europea, publicado en agosto de 2025.²⁶

El análisis apunta claramente a consolidar los textos de las directivas de 2014 en una única directiva. Se considera que la existencia de tres directivas distintas no está justificada por las diferencias sustanciales entre las normas aplicables a los contratos públicos generales, los contratos de servicios públicos y las concesiones.

La consolidación de los textos —actualmente no tan divergentes— en una sola directiva podría contribuir a satisfacer las demandas de simplificación del marco normativo de la contratación pública.

No obstante, se advierte que dicha consolidación no debe interpretarse como una eliminación de las especificidades propias de los sectores de las concesiones o de los servicios públicos.

La directiva única debería, por tanto, incluir capítulos específicos que

26 Véase CARANTA, Roberto. Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives, cit., pp. 130 y ss.

reflejen las particularidades de estos dos ámbitos. Tal enfoque ya existe en algunas legislaciones nacionales de transposición, como en Italia y Luxemburgo.²⁷

Al mismo tiempo, se observa que la hipótesis de sustituir las directivas por un reglamento no permitiría alcanzar una plena armonización, y que por ello sería preferible mantener el formato de directiva, dado que permite a cada Estado miembro adaptar mejor las normas de adjudicación a su situación específica, incluidas las disposiciones presupuestarias nacionales.

En cuanto al aspecto de la racionalización y la simplificación, se subraya que no resulta conveniente diseñar un marco normativo europeo “ligero” o meramente de principios.

Hacer las directivas más breves o generales probablemente se traduciría en un aumento de la regulación de origen jurisprudencial, lo que iría en contra del objetivo de una simplificación efectiva y podría generar inseguridad jurídica —tanto para las administraciones adjudicadoras como para los operadores económicos—, con el consiguiente incremento del litigio. Conviene recordar que la Directiva 2014/23/UE fue adoptada precisamente para evitar este riesgo.

(b) Superación del criterio del precio más bajo.

Se promueve una transición hacia la mejor relación calidad-precio, basada en criterios ambientales, sociales y de protección laboral.

La prevalencia del precio más bajo (presente en más del 50 % de las licitaciones en 20 Estados miembros, y hasta en el 80 % en 10 de ellos) genera efectos negativos en términos de calidad, seguridad y sostenibilidad económica.

Por ello, se propone dar prioridad a los criterios cualitativos, especialmente en los contratos complejos y en los servicios de ingeniería.

27 Como alternativa, se plantea la posibilidad de contar con dos Directivas: una para la contratación estándar y otra para la contratación compleja, como las concesiones o las asociaciones público-privadas (PPP). Esta última debería permitir normas más flexibles adecuadas a los contratos de larga duración y alta complejidad. Un problema de este enfoque sería la necesidad de distinguir claramente los contratos complejos de los estándar; cfr. CARANTA, Roberto. Coherence in the EU Public Procurement Directives, cit., p. 132.

A este respecto, conviene señalar que el sistema italiano²⁸ ya ha introducido normas orientadas a privilegiar, para los contratos de servicios de ingeniería y arquitectura, la oferta económicamente más ventajosa, determinada sobre la base de la mejor relación calidad-precio. En dicho sistema, las empresas licitadoras solo pueden ofrecer rebajas sobre el 35 % del importe base de la licitación, mientras que el 65 % restante adopta la forma de un precio fijo.

(c) Reforzamiento del papel de las PYMES y de la economía local.

Se pretende favorecer la participación de pymes, start-ups, empresas agrícolas y entidades de la economía social y solidaria (incluidas las de carácter religioso), simplificando los procedimientos y reduciendo las cargas administrativas.²⁹

Para alcanzar este objetivo, se prevé actuar mediante una mayor flexibilidad procedimental, la reducción de requisitos de cualificación excesivos y la lucha contra los retrasos en los pagos, así como la promoción de programas de apoyo y desarrollo para los actores de la economía social.

(d) Introducción de una “preferencia europea”.

Esta cláusula tiene por objeto valorar y proteger a las empresas y productos europeos, especialmente en los sectores estratégicos, garantizando al mismo tiempo un mercado abierto y competitivo, pero protegido frente a prácticas de competencia desleal por parte de operadores de terceros países.³⁰

La Comisión está invitada a realizar una evaluación de impacto para introducir el principio de preferencia europea, con especial atención a los sectores estratégicos, a la innovación y al empleo de calidad, sin recurrir,

28 La referencia es a las novedades introducidas por el denominado Decreto Legislativo Correctivo (D.Lgs. 31 de diciembre de 2024, n. 209) al [Codice dei contratti pubblici](#) (D.Lgs. 31 de marzo de 2023, n. 36), concretamente el apartado 15-bis del artículo 41. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

29 Cfr. CELOTTI, Pietro y ALESSANDRINI, Michele y VALENZA, Alessandro et al. [SME Needs Analysis in Public Procurement – Final Report](#). Estudio realizado para la Comisión Europea (Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), Luxemburgo, 2021. (Fecha de último acceso 01-11-2025).

30 Vease recientemente LÓPEZ MORA, M.^a Eugenia. Nueva era en la política comercial de la UE en materia de contratación pública: primeros efectos de las sentencias del TJUE Kolin y Qingdao y algunas incertidumbres, en GIMENO FELIÚ, José María (dir.) y de GUERRERO MANSO, M.^a del Carmen (coord.), Observatorio de los Contratos Públicos 2024, cit.

sin embargo, a un proteccionismo rígido.

(e) Revisión de los umbrales de interés europeo.

Se propone un aumento más allá de la simple actualización monetaria derivada de la inflación, a fin de evitar procedimientos desproporcionados respecto al valor del contrato y favorecer una mayor autonomía decisoria de las administraciones.

La medida aspira a simplificar el marco normativo, permitiendo más margen de actuación a las administraciones y adaptando los umbrales a los compromisos internacionales vigentes.

(f) División en lotes y limitación de la subcontratación en cadena.

La división en lotes se considera una herramienta esencial para ampliar el acceso de las pymes y las empresas locales, garantizando una competencia efectiva y reduciendo la dependencia de los grandes operadores económicos.

La Resolución recomienda la obligación, en principio, de dividir los contratos en lotes, salvo casos debidamente justificados, como instrumento para abrir el mercado y prevenir la subcontratación en cadena.

(g) Revisión de las causas de exclusión.

Se propone una regulación más clara y diferenciada por sectores, que distinga entre exclusiones obligatorias (en defensa del interés público) y facultativas (en interés de las administraciones), junto con la creación de una base de datos europea compartida sobre los operadores excluidos.

(h) Reforma de la cooperación público-pública.

El objetivo es ampliar la flexibilidad y reducir las restricciones que actualmente limitan la colaboración entre administraciones, reconociendo como cooperación cualquier acuerdo entre entidades públicas y evaluando la posibilidad de excluir dichos acuerdos del ámbito de aplicación de las directivas.

Se propone una definición más amplia de cooperación público-pública, reconociendo la posibilidad de acuerdos directos entre administraciones sin condiciones adicionales restrictivas, al tiempo que se fomentan las asociaciones público-privadas y el diálogo con las empresas.

(i) Centralidad de la digitalización.

La transformación digital se considera un eje estratégico de la reforma.

Se promueve la creación de plataformas digitales europeas de fácil acceso, basadas en estándares comunes de identificación electrónica y en un uso extendido de la inteligencia artificial para la gestión, el control y la transparencia de los procesos de contratación.

Se invita a repensar radicalmente los procesos en clave digital, evitando limitarse a trasladar procedimientos analógicos al formato electrónico.

El objetivo es crear ecosistemas digitales interoperables, transparentes y accesibles para todos los operadores, inspirándose en las soluciones ya experimentadas en países como Polonia, Lituania y Dinamarca.

6. CONCLUSIONES

En esta fase de construcción de una visión común sobre las nuevas normas europeas de contratación pública, pueden señalarse tres líneas de acción.

La primera se orienta a impulsar el debate sobre estos temas, tanto a nivel supranacional como nacional³¹, con el fin de hacer emerger y canalizar visiones, prioridades y propuestas de solución.

No se trata solo de una cuestión de *timing* útil para las acciones de *lobbying* en la fase ascendente del proceso legislativo, sino también de la capacidad de formular posiciones y propuestas que mejoren e influyan en la calidad de la futura legislación.

En el debate debe destacarse el papel que pueden —y deben— desempeñar las empresas en el apoyo a determinadas visiones, políticas y soluciones,

31 Véase *Rapport de la Commission d'enquête sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française*, Rapport n. 830 (2024-2025), vol. I, publicado el 8 de julio de 2025, disponible en: <https://www.senat.fr/rap/r24-830-1/r24-830-1.html>. (Fecha de último acceso 01-11-2025). Tras 51 audiencias plenarias y tres misiones, la Comisión francesa se reunió con representantes de 134 organizaciones del sector de la contratación pública —administraciones locales, organismos públicos, expertos, juristas, economistas, compradores públicos, operadores económicos y representantes del sector hospitalario—. Tras cuatro meses de trabajo, formuló 67 recomendaciones destinadas a aprovechar plenamente el potencial de la contratación pública al servicio de la soberanía económica y digital europea. Destaca la recomendación n.º 17, que plantea la necesidad de “movilizar la diplomacia parlamentaria (francesa) para contribuir a construir una mayoría cualificada que permita adoptar una ambiciosa revisión de las Directivas europeas sobre contratación pública”. Conviene recordar que entre los responsables en Bruselas del expediente de reforma de las Directivas sobre contratación figura el francés Stéphane Séjourné, vicepresidente ejecutivo de la Comisión con la cartera *Prosperity and Industrial Strategy*.

que no deberían responder a intereses particulares, sino contribuir a mejorar la calidad global del marco normativo.

Igualmente relevante es intentar acelerar el proceso de reforma.

La Comisión prevé publicar las propuestas de nuevas normas en el último trimestre de 2026; a ello seguirá el procedimiento de aprobación (1-2 años) y, posteriormente, el eventual período de transposición (1-2 años).

Se trata de plazos razonables en el marco de un proceso ordinario de revisión normativa a nivel europeo, especialmente en una materia tan relevante como la contratación pública. No obstante, tales plazos parecen no tener en cuenta las necesidades actuales del contexto, que plantea desafíos urgentes para la economía europea.

Resulta indudable que sería conveniente anticipar los tiempos.

Esta es también la recomendación formulada por Mario Draghi en su intervención durante la Conferencia de Alto Nivel organizada por la Comisión Europea en Bruselas, el pasado 16 de septiembre de 2025³²: “en el ámbito de la regulación, la Unión debe actuar con mayor rapidez y decisión [...] demostrando su capacidad de adaptarse a un panorama en rápida evolución”.

En algunos ámbitos cruciales —recordó Draghi— son necesarias reformas profundas (de competencias, de los procesos de decisión y de la financiación) que requieren tiempo, “un tiempo” —observó— “que podría no sobrarnos”.

La contratación representa uno de esos ámbitos cruciales: “es el instrumento más poderoso para crear mercados”, concluyó Draghi, instando a los Estados miembros a la cohesión: “el éxito dependerá de la armonización entre los Estados —empezando por la armonización de las normas—; sin ella, la contratación corre el riesgo de deslizarse hacia el proteccionismo nacional y de no garantizar la necesaria escalabilidad”.³³

32 Véase el texto de la intervención de DRAGHI Mario en Bruxellas el 9 de septiembre de 2025. [One year after the Draghi report: what has been achieved, what has changed](#). (Fecha de último acceso 01-11-2025).

33 En la misma intervención, Draghi observa que unas normas armonizadas pueden guiar la estandarización y sostener ciclos de inversión largos y de alta intensidad de capital; las ventajas, recuerda, son evidentes en numerosos sectores: microchips destinados a la defensa, nube europea e inteligencia artificial vertical, productos *clean-tech* como el acero y el aluminio verdes.

Por último, no debe olvidarse que estamos viviendo una etapa de cambios tan profundos como tumultuosos.

Por un lado, asistimos a decisiones inesperadas en materia de sostenibilidad, comercio internacional y, en general, de política exterior, que están redefiniendo equilibrios hasta ahora consolidados.

Por otro lado, nuevas alianzas entre Estados están emergiendo como alternativas para la cooperación internacional y la gobernanza global.

Se trata de transformaciones de gran calado, que están llevando a la Unión Europea a revisar las prioridades y los objetivos de sus políticas, con repercusiones directas también en el ámbito de la contratación pública.

Las nuevas normas europeas, tanto las ya adoptadas —por ejemplo, las relativas al acceso de operadores de terceros países al mercado europeo de la contratación pública; a la corrección de los efectos distorsionadores en el mercado interior de las subvenciones concedidas por terceros países; a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica ejercida por terceros países; al control de las inversiones extranjeras directas en la Unión; o al fortalecimiento del ecosistema europeo de producción de tecnologías de cero emisiones netas— como las que se encuentran en preparación, parecen orientarse en torno a nuevas palabras clave:

- defensa comercial;
- seguridad económica;
- resiliencia estratégica;
- autonomía estratégica;
- preferencia por bienes y servicios europeos.

Resulta bastante evidente que la aplicación concreta de los conceptos subyacentes a estas nuevas palabras clave pone en cuestión los principios tradicionales del mercado europeo de la contratación pública, históricamente basado en la apertura, la transparencia y la competencia leal.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CANCINO Rodolfo y COZZIO Michele. Il mercato internazionale degli appalti pubblici tra «autonomia strategica», neo-protezionismo e tutela della reciprocità. En *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2023, págs. 185-212. Disponible en: <https://www.corteconti.it/Download?id=e272ce06-40ba-45b8-a5cd-6408739da518> (Fecha de último acceso 01-11-2025).
- CARANTA, Roberto. *Coherence in the EU Public Procurement Directives. A Study into the Internal Coherence between the Objectives, the Principles and the Provisions in the EU Public Procurement and Concessions Directives*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d61c5acf-a7ef-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en> (Fecha de último acceso 01-11-2025).
- CARANTA Roberto y JANSSEN Willem A. (ed. by). *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift*. Oxford-New York: Hart Publishing, 2023.
- COMISIÓN EUROPEA. *Brújula de Competitividad de la UE*, COM(2025) 30 final, 29 de enero de 2025, §§ 1.2 y 1.3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0030> (Fecha de último acceso 01-11-2025).
- COMISIÓN EUROPEA, *Pacto por una industria limpia: una hoja de ruta común hacia la competitividad y la descarbonización*, COM(2025) 85 final, 26 de febrero de 2025, § 3.1 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0085> (Fecha de último acceso 01-11-2025).
- COMISIÓN EUROPEA, *Mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto. Una estrategia para un mercado único sencillo, integrado y fuerte*, COM(2025) 500 final, 21 de mayo de 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0500> Fecha de último acceso 01-11-2025).
- COMISIÓN EUROPEA, *Evaluation of Directive 2014/23/EU on the award of concessions contracts, Directive 2014/24/EU on public procurement, and Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*, ref. Ares(2025)3894320, 14 de mayo de 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/>

[TXT/?uri=intcom:Ares\(2025\)3894320](#) (Fecha de último acceso 01-11-2025).

COMISIÓN EUROPEA, *Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*, SWD(2025) 332 final, 14 de octubre de 2025. Disponible en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en) (Fecha de último acceso 01-11-2025).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones — Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente*. En DOUE C 412, 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:412I:FULL> (Fecha de último acceso 01-11-2025).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones sobre el Informe Especial n.º 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo. Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios*. En DOUE C/2024/3521, 3 de junio de 2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202403521 (Fecha de último acceso 01-11-2025).

CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones del 23 de octubre de 2025* (ref. EUCo 18/25), especialmente la Sección IV sobre competitividad y doble transición. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/10/23/european-council-conclusions-23-october-2025/> (Fecha de último acceso 01-11-2025).

COZZIO, Michele (coord.). Orientaciones y propuestas para la reforma de las Directivas de la UE sobre contratación pública y concesiones. El informe del Observatorio italiano (Trento). En GIMENO FELIÚ, José María (dir.) y de GUERRERO MANSO, M.^a del Carmen (coord.). *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, Las Rozas (Madrid): Editorial Aranzadi, 2025. (Fecha de publicación 01-11-2025).

COZZIO, Michele. Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell'Unione europea e dell'Italia. En *Studium Iuris*, n. 1, 2024, págs. 67 y ss.

DIAZ BRAVO Enrique y MORENO MOLINA José Antonio (dir.). *Contratación Pública Global: Visiones Comparadas*. Valencia: tirant lo blanch, 2020.

JANSSEN, Willem A. *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European*

Union. A Study for the EU Commission into the External Coherence between the Public Procurement Directives and other Legislative Instruments Regulating Public Procurement. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025. Disponible en: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/865d0382-a7e4-11f0-a7c5-01aa75ed71a1> (Fecha de último acceso 01-11-2025).

FURCULITA Cornelia y WEISS Wolfgang. *Open Strategic Autonomy in Eu Trade Policy: Assessing the Turn to Stronger Enforcement and More Robust Interest Representation.* Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

GIMENO FELIÚ José María y MORENO MOLINA José Antonio (coord.). Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública. En GIMENO FELIÚ José María (dir.) y de GUERRERO MANSO M.^a del Carmen (coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, Las Rozas (Madrid): Editorial Aranzadi, 2025. (Fecha de publicación 01-11-2025).

GIMENO FELIÚ José María. Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas. En GIMENO FELIÚ, José María (dir.) y de GUERRERO MANSO, M.^a del Carmen (coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, Las Rozas (Madrid): Editorial Aranzadi, 2025. (Fecha de publicación 01-11-2025).

GIMENO FELIÚ, José María. *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados.* Madrid: Marcial Pons, 2024.

LA CHIMIA Annamaria y TRYBUS Martin (eds). *Reforming Public Procurement Law: Liber Amicorum in Honour of Sue Arrowsmit.* Oxford-New York: Hart Publishing, 2024.

LÓPEZ MORA, M.^a Eugenia. Nueva era en la política comercial de la UE en materia de contratación pública: primeros efectos de las sentencias del TJUE Kolin y Qingdao y algunas incertidumbres. En GIMENO FELIÚ José María (dir.) y de GUERRERO MANSO M.^a del Carmen (coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*. Las Rozas (Madrid): Editorial Aranzadi, 2025. (Fecha de publicación 01-11-2025).

MELON, Lela (ed. by). *Sustainability in Public Procurement, Corporate Law and Higher Education.* Abingdon – Nueva York: Routledge, 2024.

PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Mercado Interior y Protección

de los Consumidores), *Proyecto de Resolución sobre la contratación pública*, ref. 2024/2103(INI), 18 de marzo de 2025. Disponible en: (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-767975_EN.html) (Fecha de último acceso 01-11-2025).

PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Empleo y Asuntos Sociales), *Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on public procurement* (2024/2103(INI), ref. PE770.193, 13 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-AD-770193_EN.html (Fecha de último acceso 01-11-2025).

PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Comercio Internacional), *Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on public procurement* (2024/2103(INI), ref. PE771.917, 16 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-AD-771917_EN.html (Fecha de último acceso 01-11-2025).

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la contratación pública del Parlamento Europeo*, aprobada en sesión plenaria en Estrasburgo el 9 de septiembre de 2025, ref. 2024/2103/INI. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0174_ES (Fecha de último acceso 01-11-2025).

SAPELLI, Giulio. *Verso la fine del mondo. Lo sgretolarsi delle relazioni internazionali*. Milano: Guerini E Associati, 2024.

SÉNAT (Francia). *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française*. Rapport n° 830 (2024-2025), Tome I, déposé le 8 juillet 2025. Disponible en: <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-830-1-notice.html> (Fecha de último acceso 01-11-2025).

XIMENA, Lazo Vitoria. El desafío regulatorio de la contratación pública ecológica en el marco del “Europa Choice” y en un contexto internacional cambiante. En *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 155 (Especial), 2025 (Ejemplar dedicado a: IV Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático / coord. por Ximena Angélica Lazo Vitoria, Eva Blasco Hedo, Erica María Ferreira Teles), págs. 9-33. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/nota-del-editor-suplemento-155-2-dedicado-al-iv-congreso-internacional-compra-publica-verde-y-cambio-climatico/> (Fecha de último acceso 01-11-2025).

“PALABRAS PRESENTACIÓN: INFORME CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA 2025”

“INTRODUCTORY REMARKS: 2025 GREEN PUBLIC PROCUREMENT REPORT”

Autor: Félix Romero Cañizares, Director de la Fundación Biodiversad

Resumen:

Intervención de Félix Romero Cañizares, Director de la Fundación Biodiversidad en la mesa “Presentación Informe Compra Pública Verde 2025” celebrada durante el V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático el día 24 de septiembre de 13:15 a 13:45 horas.

Abstract:

This is the speech given by Félix Romero Cañizares, Director of the Biodiversity Foundation, at the roundtable discussion entitled ‘Presentation of the 2025 Green Public Procurement Report’, which was held during the 5th International Congress on Green Public Procurement and Climate Change on 24 September from 1:15 p.m. to 1:45 p.m.

Palabras clave: tendencia, sectorización, contratación pública ecológica, descarbonización, biodiversidad

Keywords: trend, sectorisation, green public procurement, decarbonisation, biodiversity

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el primer panel de este Congreso, **una tendencia muy destacada de la contratación pública de nuestros días**, y especialmente de la contratación pública ecológica, es su **marcada sectorialización**. Es decir, las obligaciones ambientales y los estándares aplicables a la contratación no se concentran en un único cuerpo normativo fácilmente identificable, sino que **aparecen recogidos en distintas normas sectoriales (como son, por ejemplo, la energía, el transporte, la alimentación o la gestión de residuos)**, aprobadas a escala europea, estatal y autonómica, y que afectan de forma directa a la contratación pública. Esta tendencia se ha venido denominando, con gráfica expresión, **“tsunami normativo”**.

Hay que decir que este tema ha entrado de **lleno en la agenda institucional europea**. Así, el **Tribunal de Cuentas Europeo**, en su Informe Especial n.º 28/2023, advirtió que la creciente dispersión normativa plantea un desafío y recomendó a la Comisión reflexionar sobre si los objetivos estratégicos deben alcanzarse reforzando el marco horizontal de la contratación o, alternativamente, mediante un mayor recurso a regulaciones sectoriales.

Más recientemente, el **Parlamento Europeo, en su Resolución de 9 de septiembre de 2025** sobre contratación pública, ha pedido a la Comisión que revise y racionalice la normativa sectorial, reduciendo cargas innecesarias sobre las entidades adjudicadoras, sin perder de vista la transparencia y la eficiencia. También ha subrayado la necesidad de armonizar la normativa sectorial con los marcos generales de contratación.

Estos antecedentes ponen de manifiesto el acierto de elaborar este Informe de Contratación Pública Ecológica 2025 que hoy presentamos, en el marco de la **Cátedra de Contratación Pública Ecológica**, de la Universidad de Alcalá y la Fundación Biodiversidad MITECO.

Y es que, como recordó el filósofo francés Auguste Comte, citado en el Informe, *“lo que no se conoce no se puede gobernar”*. **Y por ello, el principal objetivo de este trabajo es precisamente ofrecer un esquema para comprender el océano de normas que hoy inciden en la contratación pública y, al mismo tiempo, servir de brújula para orientarse en él.** El informe es también un **mapa de ruta** en un momento clave, marcado por la revisión de las directivas europeas en esta materia.

Los números hablan por sí solos: **se han identificado 106 normas muy recientes** con incidencia directa o indirecta en la contratación pública ecológica. Esta cifra muestra hasta qué punto estamos viviendo un proceso **intenso y acelerado** de transformación, que refleja la prioridad creciente

de las políticas ambientales y de sostenibilidad en la agenda pública. Si se observan los ámbitos concretos, el panorama resulta aún más ilustrativo. En **alimentación**, por ejemplo, se han contabilizado nada menos que 12 normas. Mientras que **construcción sostenible**, se han identificado 9 normas, principalmente europeas. Por mencionar únicamente dos de los tantos ámbitos en los que se observa este desarrollo.

Este fenómeno no debe entenderse solo en términos de volumen normativo, sino también en cuanto a su **profundidad y alcance**. Se trata de un marco en plena evolución, que está redefiniendo los criterios de contratación. En este sentido, el documento ofrece también y de forma sintética y fácilmente comprensible **una exposición de las principales tendencias de esta regulación**, aportando claridad en un panorama cada vez más complejo. Entre estas me permito destacar la que caracteriza esta regulación como **finalista**, ya que más allá de sus objetivos particulares, las **normas están orientadas a alcanzar la meta de descarbonización y la preservación de la biodiversidad**. Por cierto, en este último ámbito, se abren también nuevos enfoques como es, por ejemplo, **el de las soluciones basadas en la naturaleza** cuya utilización desde la contratación pública abre un campo de enorme envergadura y potencial transformador.

Tampoco puede olvidarse que esta es una preocupación compartida en España y en Europa. Hace apenas unas semanas, la Comisión Europea ha puesto en marcha una **herramienta piloto**, basada en el código CPV, para ayudar a identificar la legislación aplicable a los contratos públicos. Y en nuestro país, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha difundido esquemas explicativos con la misma finalidad. Esto confirma que **el “problema” preocupa a todo el mundo**, y que es necesario buscar soluciones más eficaces.

El Informe que aquí presentamos está en línea con estos esfuerzos de sistematización y ordenación. Llamamos la atención que este es un campo en el que, sin duda, las **herramientas de inteligencia artificial** pueden tener un papel muy relevante para ordenar, clasificar y hacer más accesible esta información.

En definitiva, este informe quiere ser un **primer paso** hacia la ordenación general de esta materia. Al mismo tiempo, se trata de un **trabajo abierto**, porque el marco normativo está en plena transformación y se esperan nuevos cambios en el corto plazo. Eso significa que habrá que seguir actualizando, enriqueciendo y completando este análisis.

El informe es un **trabajo colaborativo** desarrollado por el **Grupo de Investigación Compra Pública Verde** y con la participación de un grupo reducido de **técnicos y especialistas sectoriales: Green Build Council España, que hoy nos acompaña en esta mesa, otras Universidades, ISDEFE, M. de Defensa y de la propia Fundación Biodiversidad**). A todos ellos agradecemos el esfuerzo y el empeño de poner en común experiencias y conocimientos para la clarificación y el correcto entendimiento de este tsunami regulatorio.

“INNOVACIÓN SOSTENIBLE. COMPRA PÚBLICA VERDE EN EL SECTOR FARMACÉUTICO”

“SUSTAINABLE INNOVATION. GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN THE PHARMACEUTICAL SECTOR”

Autor: Helena Gomez-Acebo. Strategic Tender and Innovation Lead. Sanofi. Iberia

Resumen:

Este trabajo sintetiza las principales conclusiones extraídas de la mesa construida en torno a un diálogo constructivo para la introducción de criterios de sostenibilidad ambiental en el ámbito de la contratación pública de medicamentos. El sector salud presenta un contexto especialmente complejo, en el que hay que conjugar y equilibrar el alcanzar los objetivos de sostenibilidad que nos hemos marcado como sociedad, con el acceso a la mejor atención médica para los pacientes.

Abstract:

This paper synthesizes the key insights derived from a roundtable discussion centered on fostering constructive dialogue regarding the integration of environmental sustainability criteria into the public procurement of medicines. The healthcare sector represents a particularly complex landscape, where it is essential to reconcile and balance the societal commitment to achieving sustainability objectives with the imperative of ensuring patients' access to the highest standards of medical care.

Palabras clave: Derecho ambiental; Sector farmacéutico; Gases de efecto invernadero (GEI); Estandarización; Regulación; Competitividad

Keywords: Environmental Law; Pharmaceutical Sector; Greenhouse Gases (GHG); Standardization; Legal framework; Competitiveness.

El V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático, celebrado en Alcalá de Henares los días 24 y 25 de septiembre, reservó por primera vez una mesa específica en la que se abordó la “Innovación sostenible” en el ámbito de la compra pública verde en el sector farmacéutico.

No es de extrañar que fueran el Grupo de Investigación Compra Pública Verde y la Cátedra de Investigación Contratación Pública Ecológica Universidad de Alcalá, así como a la Fundación Biodiversidad del MITECO, quienes hayan dedicado un espacio específico a este sector, teniendo en cuenta su carácter estratégico por un lado y, por otro, su impacto en los gases de efecto invernadero, reservando un espacio de diálogo para construir las mejores herramientas para su consideración en las adquisiciones públicas.

La mesa, moderada por moderada por **Helena Gómez-Acebo**, Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y actual Strategic Tender and Innovation Lead de Sanofi Aventis S.A., para Iberia, contó con la inestimable participación de ponentes de máximo nivel:

Josep M^a Guiu, licenciado en Farmacia y en Bioquímica por la Univ. De Barcelona, especialista en Farmacia Hospitalaria y máster en Dirección Médica y Gestión Clínica por la Escuela Nacional de Sanidad. Desde 2021 es el director del Área de Farmacia y del Medicamento del Consorci de Salut i Social de Catalunya (CSC), presidente de la Sociedad Catalana de Farmacia Clínica. También es profesor asociado de farmacia clínica y atención farmacéutica en la Universidad de Barcelona y ocupa la Vicepresidencia de la European Health Public Procurement Alliance (EHPPA). Asociación de grandes centrales de compras públicas y sin ánimo de lucro de Europa, con 11 Centrales de Compras de 10 países europeos diferentes.

Raquel Ballesteros, jurista experta en Derecho Farmacéutico, durante más de 10 años en la primera posición en España del ranking internacional más prestigioso de abogados de esta especialidad (Chambers & Partners). Experta de la Comisión Europea en contratación pública innovadora y de innovación. Ha asesorado a la Comisión y a consorcios internacionales de compradores públicos en 8 proyectos europeos de compra conjunta del Programa Horizonte (entre ellos Ritmocore, Antisuperbugs, Decipher, Unwired, Nightingale, todos de salud digital). Experta en litigación y arbitraje en el sector farmacéutico, miembro del Consejo de la Corte Española de Arbitraje y presidenta del Grupo Salud de la nueva Corte Internacional de Arbitraje de Madrid.

Emilio Atienza: Abogado colegiado del Ilustre Colegio de Abogados de Granada. Amplia experiencia en firmas legales internacionales. En la actualidad, abogado del Departamento Jurídico de Farmaindustria.

La mesa comenzó poniendo en contexto al auditorio, ya que el **sector salud** es el responsable de aproximadamente un **5%** de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), esto significa que si fuera un país, estaría entre los 5 grandes emisores del planeta, contribuyendo al cambio climático y a su impacto negativo en la salud humana¹.

El **sector farmacéutico** obviamente **no es el único emisor** de esos **gases de efecto invernadero** en el sector salud, habría que considerar igualmente y, sin ánimo de ser exhaustivos, los edificios, la electricidad, alimentos y catering, residuos y muchas otras adquisiciones necesarias para el buen funcionamiento de los sistemas sanitarios.

En cuanto a la contribución de los productos farmacéuticos podría suponer entre un 5 y un 12% de la huella de carbono en el sector salud, según el informe *Green Paper num.1 elaborado por Health Care Without Harm en 2019*², si bien es difícil encontrar una referencia exacta, o más reciente, lo que muestra la dificultad que supone su medición hoy en día.

Un impacto que, por otra parte, se distribuye a lo largo del **ciclo de vida del medicamento**, desde I+D, producción de ingredientes activos, empaquetado y dispositivos, distribución, etc... Y, más allá del ciclo de vida de los medicamentos, en el sector salud entran en consideración cómo impactan en las emisiones de huella de carbono, las **decisiones en la atención al paciente**, cuestión relevante y compleja, que darían para otra sesión específica, por lo que no se abordó el pasado 24 de septiembre.

Adicionalmente, este sector presenta importantes diferencias con otros sectores ya que los procesos de **fabricación están altamente regulados** para producir tecnologías sanitarias de alta calidad, de forma fiable y repetida que respaldan **la calidad del producto, la seguridad del paciente y que no se cambian fácilmente** y que, de hacerse, requerirían de aprobaciones regulatorias adicionales.

1 Bouley, T., Roschnik, S., Karliner, J., Wilburn, S., Slotterback, S., Guenther, R., et al. (2017). *Climate-smart healthcare: Low-carbon and resilience strategies for the health sector*. Washington, DC: World Bank Group.

(1) 2 Karliner, J., Slotterback, S., Boyd, R., Ashby, B., & Steele, K. (2019). *Health Care's Climate Footprint: How the Health Sector Contributes to the Global Climate Crisis and Opportunities for Action*. Health Care Without Harm & Arup.

Por lo que teniendo en cuenta este enfoque, los organismos responsables de la adquisición de medicamentos y otras tecnologías sanitarias deben asegurarse de que la introducción de iniciativas medioambientales no comprometa otras prioridades sociales clave, como el derecho a la protección de la salud (art.43 CE), en **términos de seguridad y calidad y el acceso de los pacientes** o que pueda suponer **interrupciones en las cadenas de suministro** y requiere de un análisis e incorporación riguroso.

En este contexto complejo, en un sector tan sensible, la mesa reunió a tres puntos de vista complementarios, para abordar soluciones que, garantizando el acceso a la mejor atención médica, contribuyan a alcanzar los objetivos de sostenibilidad que nos hemos marcado como sociedad.

La industria, representada por Emilio Atienza, reconoció la importancia de abordar el cambio climático y manifestó su fuerte compromiso en reducir su impacto ambiental, si bien, manifestó la necesidad de establecer un marco claro y equilibrado de sostenibilidad de los sistemas de salud y una hoja de ruta de implementación transparente. Precisamente con ese objetivo, el Consorci de Salut y Social de Catalunya (CSC en adelante) representado por Josep M^a Guiu, ha introducido como criterio objetivo de valoración de ofertas en las licitaciones de medicamentos el “disponer de un informe que analice la huella de carbono del medicamento durante su ciclo de vida” como primer paso de lo que esperan sea una implementación gradual que vaya marcando el camino a los operadores en forma de incentivo y que, irá ganando peso específico en su evolución.

De esta forma, el CSC se ha convertido en un organismo pionero, asumiendo que la implementación de los criterios de sostenibilidad ambiental, requieren de un camino progresivo y de una estrategia a corto, medio y largo plazo, que debe ser comunicada de forma clara a los operadores económicos.

Y, por último, la visión de Raquel Ballesteros desde su rol de litigante recopiló las barreras que pueden encontrarse en la configuración de los pliegos.

Cabe destacar el consenso de los ponentes, en cuanto a la necesidad de avanzar en:

1. La simplificación y adecuación de procedimientos.

Se constató que la actual Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, no se adapta a las particularidades de los medicamentos, especialmente en casos de exclusividad donde no existe

competencia. La urgencia en la atención al paciente debe prevalecer sobre la burocracia y la carga administrativa. En este sentido, Farmaindustria ha propuesto simplificar los procedimientos en su respuesta a la consulta pública del Anteproyecto de Ley del Medicamentos.

2. Estandarización de la medición de impacto ambiental.

Existió consenso sobre la necesidad de establecer una metodología clara y común para medir el impacto medioambiental y la huella de carbono, a nivel europeo para medir la huella de carbono en medicamentos, evitando costes desproporcionados que afecten la competitividad del sector en un contexto geopolítico especialmente retador. Por un lado, facilitaría su utilización por parte de los órganos de contratación (desde su introducción en pliegos, hasta su seguimiento en la ejecución de los contratos, donde se encuentra otro de los grandes retos) y, por otro lado, daría seguridad jurídica y certidumbre a los operadores económicos que sabrían cómo se les va a medir y evaluar. Se planteó la posibilidad de creación de un “pasaporte europeo de producto” como herramienta armonizadora para conseguir ambos objetivos.

3. Colaboración público-privada en la transición ecológica.

Se subrayó la importancia del diálogo abierto y transparente entre administraciones y sector farmacéutico para avanzar en la “ambientalización” de la compra pública. Esto incluiría igualmente la eliminación de cláusulas contractuales con impacto negativo en el medioambiente, como las devoluciones por caducidad o rotura de la cadena de frío tras la aceptación del suministro en las licitaciones de vacunas.

4. Incorporación progresiva de criterios medioambientales en la contratación.

El Consorci de Salut i Social (CSC) destacó la contratación pública como palanca para sistemas sanitarios más sostenibles. La inclusión de criterios como el informe de huella de carbono en los pliegos busca obtener datos (estrategia a corto plazo) y orientar al sector hacia prácticas responsables (estrategia a medio plazo). El objetivo a largo plazo va más allá e, incluso, prevé que, en igualdad de eficacia, seguridad y coste, el menor impacto ambiental pueda influir en la prescripción de un determinado medicamento.

5. Necesidad de un marco normativo que garantice la seguridad jurídica.

El Anteproyecto de Ley del Medicamento incorpora la mención de los criterios medioambientales en numerosos preceptos y con diversas implicaciones: para la adquisición de medicamentos estratégicos; en la identificación de los medicamentos a incorporar en los de precio seleccionado para su prescripción en farmacia comunitaria; la reducción del impacto medioambiental en relación con la decisión de financiación de nuevos medicamentos... Esto requiere de un desarrollo normativo que defina qué medir, cómo medirlo y cómo integrar estas exigencias en la normativa farmacéutica que está en proceso de revisión, evitando situaciones de inseguridad y falta de predictividad para los desarrolladores de medicamentos.

Asimismo, se alertó por parte de la administración sobre el riesgo de greenwashing si no se establecen estándares claros y verificables.

6. Retos y oportunidades.

Los criterios ambientales pueden implicar costes relevantes para las empresas, que también los consideran como una ventaja competitiva en forma de oportunidad. La administración, por otro lado, cuenta con unos recursos limitados y están habitualmente sujetos a gran presión en lo presupuestario, por lo que es importante equilibrar ambas cuestiones y estimar el valor que el sistema esté dispuesto a reconocer en forma de incentivos.

Todos los ponentes coincidieron en que los aspectos medioambientales han llegado para quedarse y ganarán cada vez más peso en la toma de decisiones sanitarias y farmacéuticas, agradeciendo la oportunidad de participar en el Congreso para elevar propuestas desde esta sede académica que avancen hacia una estandarización europea, proporcionando seguridad jurídica para todos, operadores y también administración, que impulse la transición ecológica y, todo ello, sin perder de vista el objetivo esencial: garantizar la seguridad, calidad y acceso de los pacientes a la mejor atención sanitaria.

“EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA SOSTENIBLE EUROPEA”

“THE NEW LEGAL FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE
EUROPEAN DEFENSE”

Autora: María Pérez Ruiz, asesora jurídica de Isdefe en la Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa (España).

Resumen:

El escenario geopolítico actual requiere de la configuración de un nuevo marco normativo que dé respuesta a los crecientes retos en materia de Defensa.

Abstract:

The current geopolitical scenario requires the establishment of a new regulatory framework that responds to the growing challenges in the field of defense.

Palabras clave: Defensa; Guerra de Ucrania; Unión Europea; Derecho Comunitario; Contratación Pública.

Keywords: Defence; War in Ukraine; European Union; Community law; Public procurement.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	80
2. PUNTO DE PARTIDA: EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL DE DEFENSA	80
3. PLAN DE CHOQUE: EL LIBRO BLANCO COMO MOTOR DE PREPARACIÓN DE LA DEFENSA 2030	81
3.1. Objetivos principales	81
3.2. Mecanismos para alcanzar los Objetivos del Libro Blanco	82
4. ESPECIAL REFERENCIA A LA DEFENSA SOSTENIBLE VERDE	84
4.1. A nivel de la Unión Europea	85
4.2. A nivel nacional	86
5. CONCLUSIONES.....	88
6. BIBLIOGRAFÍA.....	88

Index

1. INTRODUCTION	80
2. STARTING POINT: THE NEW INTERNATIONAL DEFENCE SCENARIO	80
3. EMERGENCY PLAN: THE WHITE PAPER AS THE DRIVING FORCE BEHIND DEFENCE PREPAREDNESS 2030.....	81
3.1. Main objectives.....	81
3.2. Mechanisms for achieving the objectives of the White Paper	82
4. SPECIAL REFERENCE TO SUSTAINABLE GREEN DEFENCE....	84
4.1. At European Union level	85
4.2. At Spanish level.....	86
5. CONCLUSIONS	88
6. BIBLIOGRAPHY.....	88

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente ensayo es analizar el nuevo marco jurídico de la Defensa sostenible europea. Para ello, se seguirá el siguiente esquema: en primer lugar, una introducción, contextualizando cómo surgió la necesidad de articular un nuevo marco de Defensa Comunitario en el año 2022; en segundo lugar, nos adentraremos en la hoja de ruta elaborada para articular este nuevo entorno, el Libro Blanco para la Defensa Europea, haciendo referencia a sus objetivos e instrumentos normativos esenciales; y finalmente, se concluirá con una breve reflexión de lo expuesto.

2. PUNTO DE PARTIDA: EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL DE DEFENSA

El estallido de la Guerra en Ucrania fue un punto de inflexión en la configuración de la estrategia en Defensa Europea. Así, el contexto del año 2022 se caracterizaba por los siguientes elementos:

- a) Cambio estructural en el ambiente de seguridad europeo e internacional:

Imprevista prolongación de la Guerra entre Rusia y Ucrania tras dos años de conflicto, guerra en Oriente Próximo, así como tensiones en el Pacífico.

- b) Baja inversión en Defensa:

Se manifestó un importante déficit de inversión en defensa desde el año 2006. En este tiempo, se ha invertido en Defensa entorno al 2% del PIB europeo, frente al 20% previsto, que se hubiera necesitado.

- c) Fragmentación y falta de coordinación en la demanda:

Ejemplo práctico: por cada 11 tanques que se producían a la vez en distintos Estados Miembros, se imposibilita la compra conjunta de 7 tanques y destinar el resto del dinero a la innovación conjunta en armamento.

- d) Dependencia transfronteriza:

Somos dependientes de terceros Estados, mientras que la UE tiene potencial para convertirse en el segundo mercado de Defensa mundial. El

79% de los productos de defensa se exportan a terceros países, mientras que el 21% de aquellos se transfiere entre los EEMM de la UE.

e) Dificultades para financiar la innovación productiva:

El acceso a la financiación de las PYMES se encuentra limitado.

El 63% de las empresas de Defensa desarrollan su cadena de suministro fuera del Estado Miembro en el que están asentadas, de hecho, de media, se instauran en otros 4 Estados Miembro. Esto puede generar también importantes problemas de seguridad del suministro.

3. PLAN DE CHOQUE: EL LIBRO BLANCO COMO MOTOR DE PREPARACIÓN DE LA DEFENSA 2030

En el contexto anteriormente descrito, surge el Libro Blanco para la Defensa Europea, publicado el 19 de marzo de 2025 por la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Este documento marca una hoja de ruta clave para alcanzar una defensa europea plenamente operativa en 2030.

Vamos a explicar cuáles son los objetivos marcados por este documento estratégico y los instrumentos mediante los que se pretende alcanzarlos.

3.1. Objetivos principales

El Libro Blanco establece seis líneas de acción fundamentales, que son las siguientes:

- a) Identificar debilidades críticas en las capacidades de defensa.
- b) Impulsar la contratación colaborativa entre los Estados miembros.
- c) Mejorar la movilidad militar y las infraestructuras de doble uso.
- d) Simplificar y armonizar la regulación (Defence Omnibus Simplification).
- e) Reforzar la industria europea de defensa con innovación y menos dependencia externa.
- f) Crear un «pool» de reservas estratégicas de armamento y materias primas.

3.2. Mecanismos para alcanzar los Objetivos del Libro Blanco

3.2.1. Mecanismo financiero: el Plan ReArm Europe

Desde el punto de vista financiero, se busca alcanzar los objetivos del Libro Blanco a través de los siguientes medios:

a) Activación de la cláusula de salvaguardia nacional:

Con el fin de impulsar el gasto en Defensa, este mecanismo permite a los Estados Miembros alcanzar el límite de gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin considerarlo como una infracción de las reglas fiscales de la UE. La activación tiene 3 requisitos:

- Circunstancias excepcionales;
- Que tales circunstancias excepcionales tengan consecuencias importantes para sus finanzas públicas;
- Que la desviación de la senda de gasto no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

b) Instrumento SAFE («Security Action for Europe»):

Sistema de préstamos (150.000 millones de Euros) para ayudar a los Estados Miembros a invertir en la industria de defensa europea mediante adquisiciones colaborativas. Para acceder al préstamo, se requiere: solicitud previa de los Estados Miembros interesados en el mismo y un plan nacional de actuación.

c) Aumento masivo del gasto en defensa:

Se prevé un aumento del gasto tanto público como privado. El Banco Europeo de Inversiones jugará un papel fundamental, facilitando el acceso al crédito.

3.2.2. Mecanismo normativo: Revisión de las Directivas de Contratación Pública

Entre los objetivos del Libro Blanco, destacaba la necesidad de “simplificar y armonizar” la regulación contractual vigente.

Tras un período de reflexión y consultas con los Estados Miembros, la Comisión advirtió dos vías para hacer modificaciones en los procedimientos de adquisición en Defensa: por un lado, una vía a corto plazo, a través del denominado Ómnibus en Defensa; y, por otro lado, por una vía a medio-largo plazo, a través de la revisión de las Directivas en materia de contratación pública.

a) A corto plazo (desde junio de 2025): Simplificación Ómnibus

Las medidas Ómnibus buscan soluciones rápidas para atender las necesidades urgentes de la industria de Defensa, solventando las lagunas normativas más evidentes en materia de contratación en Defensa.

La medida más destacada de la Simplificación Ómnibus es la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2009/43/CE y 2009/81/CE en lo que respecta a la simplificación de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE y a la simplificación de la contratación en materia de seguridad y defensa.

Sucintamente, vamos a detallar cuáles son las principales novedades que incorpora esta Propuesta de Directiva, que está pendiente de aprobación del Parlamento Europeo:

- Se aumentarán los umbrales de la Directiva, para que los Estados miembros puedan centrarse en los contratos críticos y reducir las cargas administrativas.
- Se introducen el procedimiento abierto, el sistema dinámico de adquisición y un procedimiento de asociación para la innovación modificado y más flexible, basado en la Directiva 2014/24, para apoyar la contratación de soluciones innovadoras.
- Se establecerá una excepción temporal para que los Estados miembros puedan utilizar el procedimiento negociado sin publicación previa para las adquisiciones en común, incluida la adquisición de equipos disponibles en el mercado (para la

adquisición de productos de defensa idénticos o de productos sujetos únicamente a modificaciones menores realizadas por, al menos, tres Estados miembros).

- Las disposiciones relativas a la adhesión de los Estados miembros a programas de cooperación basados en la I+D una vez finalizada la fase de I+D se codificarán en la Directiva 2009/81/CE.
- Se aclararán las normas por las que se rigen los acuerdos marco de contratación y la duración máxima de un acuerdo marco se ampliará de 7 a 10 años.
- Se reducirán las obligaciones de información estadística relacionadas con la contratación en defensa.

b) A medio-largo plazo (a partir del 2026): revisión de las Directivas de Contratación Pública

A partir de 2026, la Comisión Europea planea modificar, en profundidad, la normativa de contratación pública general o civil. Esto se traduce en la revisión de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE en materia de contratos públicos y concesiones.

El proceso de revisión de las Directivas civiles se inició en diciembre de 2024, a través de una consulta de la Comisión a los distintos actores y operadores sociales, y actualmente estamos pendientes de conocer los resultados de la misma. Si bien, se espera que el proceso de revisión contemple soluciones orientadas a:

- Fortalecer la coordinación normativa entre los Estados miembros, favoreciendo una transposición menos desigual;
- Invertir en formación y en una cultura de integridad y eficiencia, en lugar de simplemente endurecer las normas formales;
- Simplificar los procesos, apostando por la digitalización integral y la reducción de trámites duplicados;
- Establecer mecanismos de gestión de emergencia que garanticen rapidez y transparencia al mismo tiempo;
- Fomentar contrataciones más inclusivas y sostenibles, equilibrando criterios económicos con objetivos de desarrollo verde y responsabilidad social.

4. ESPECIAL REFERENCIA A LA DEFENSA SOSTENIBLE VERDE

Teniendo en consideración el marco en el que se desarrolla este ensayo, en el del V Congreso de Compra Pública Verde y Cambio Climático, es oportuno aproximarnos a la situación actual de la denominada “Defensa Verde”. Esto es, estudiar en qué situación se encuentra el enfoque de la seguridad nacional que integra los principios de sostenibilidad ambiental y protección ecológica en las estrategias y operaciones militares.

Si bien en los últimos años se han desarrollado importantes impulsos dirigidos a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa, aún parecen ser esfuerzos insuficientes. A continuación, vamos a detallarlos.

4.1. A nivel de la Unión Europea

- a) La Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante: «Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad: Abordar los efectos del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la paz, la seguridad y la defensa.»

La Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante ya advertía cómo el cambio climático y la degradación del medio ambiente iban a transformar «la manera en que los agentes implicados en la paz, la seguridad y la defensa planificarán, invertirán y actuarán.»

En consecuencia, la Comunicación introdujo medidas clave como la adaptación de las operaciones militares a los impactos climáticos o la inversión en investigación e innovación para crear estrategias de defensa resilientes y sostenibles.

- b) El Foro de Incubación para la Economía Circular en la Defensa Europea

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa lidera la transposición de la política comunitaria en materia de economía circular al sector de la Defensa.

Particularmente, desde el 1 de octubre del año 2021, la EDA gestiona el Foro de Incubación para la Economía Circular en la Defensa Europea,

que aplica el enfoque de Economía Circular del Pacto Verde de la UE al sector de la Defensa europea, a través de una comunidad cooperativa en la que participan los Ministerios de Defensa de los Estados Miembros, la industria, las organizaciones de investigación y tecnología, las instituciones financieras y el mundo académico.

Finalizada una primera fase del IF CEED, en la que se han incubado más de una docena de ideas de proyectos colaborativos, el Foro se encuentra en una segunda fase, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia de la operativa militar y mitigar la huella medioambiental del sector de la Defensa.

4.2. A nivel nacional

- a) Comunicación de Interés General 5/21: «Aspectos a tener en cuenta en el ámbito de la contratación pública», del Subdirector General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa

En lo referente al ámbito nacional, la Comunicación de Interés General 5/21, incorpora medidas relacionadas con la contratación pública ecológica tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Conforme a la Comunicación señalada, se requiere a todos los órganos de contratación del Ministerio de Defensa que incorporen los siguientes criterios:

- Criterios objetivos de carácter medioambiental y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato.
- Criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático.
- Criterios de adjudicación con requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten, ahorro y eficiencia energética, uso de materiales de construcción sostenibles, etc.
- En las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra se podrán incluir, como prescripciones técnicas: que la madera que se utilice en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica.
- Condiciones especiales de ejecución (art. 202 de la LCSP) por las que primen los alimentos frescos o de temporada y con un ciclo corto de distribución, para los contratos que tengan por objeto prestaciones que exijan la adquisición de alimentos.

b) Instrucción 31/2023 de la Secretaría de Estado de Defensa, sobre política de contratación medioambiental en el ámbito del Ministerio de Defensa

Si bien, más reciente es la Instrucción 31/2023, que tiene por objeto «proporcionar un marco de referencia para la utilización de la contratación pública del Ministerio de Defensa como un instrumento para el desarrollo sostenible.» En esta línea, se establecen los siguientes objetivos estratégicos en su artículo tercero:

a) Promover la compra de bienes, obras y servicios con un impacto medioambiental reducido a lo largo de todo su ciclo de vida.

b) Potenciar la construcción y mantenimiento de edificaciones sostenibles que favorezcan la eficiencia energética.

c) Impulsar la «Estrategia Española de Economía Circular 2030» en el Ministerio de Defensa, contribuyendo así a los esfuerzos de España por lograr una economía sostenible, eficiente en el uso de los recursos y competitiva...»

La Instrucción incorpora la obligación de los órganos del Ministerio de Defensa de incorporar la política de contratación medioambiental mediante medidas concretas, incorporándolas a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o en los de prescripciones técnicas.

5. CONCLUSIONES

De lo estudiado, cabe extraer las siguientes conclusiones:

Primera. - La guerra de Ucrania supuso un cambio en el sistema internacional de Defensa. Impuso la necesidad de adaptar una economía y normativa “de tiempos de paz”, a una adaptada “a tiempos de guerra.”

Segunda. - El Libro Blanco estableció las líneas estratégicas de la nueva Defensa Europea, con objetivos y mecanismos que han de implementarse antes de 2030.

Tercera. - La contratación pública jugará un papel esencial en el nuevo modelo de Defensa. De especial relevancia serán la modificación de las Directivas 2009/81/CE, 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE.

6. BIBLIOGRAFÍA

PONTIJASCALDERÓN, José Luis. *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?* Documento de Análisis IEEE 42/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf (Fecha de último acceso 08-10-2025).

Comunicación Conjunta al Parlamento europeo y al Consejo. Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad: Abordar los efectos del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la paz, la seguridad y la defensa. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0019> Fecha de último acceso 08-10-2025).

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 17 de junio de 2025, por la que se modifican las Directivas 2009/43/CE y 2009/81/CE en lo relativo a la simplificación de las transferencias intracomunitarias de productos relacionados con la defensa y la simplificación de los contratos públicos en materia de seguridad y defensa. Disponible en: https://defenceindustriespace.ec.europa.eu/system/files/202506/Proposal-for-a-directive_defence-simplification.pdf (Fecha de último acceso 08-10-2025).

Instrucción 31/2023 de la Secretaría de Estado de Defensa, sobre política de contratación medioambiental en el ámbito del Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/2/0/20230718.pdf> (Fecha de último acceso 08-10-2025).

“EL TRATAMIENTO DE LA SOLVENCIA DESDE EL PUNTO DE VISTA MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES ASPECTOS ACTUALES CONTROVERTIDOS Y ALGUNOS RETOS”

“SOLVENCY TREATMENT FROM AN ENVIRONMENTAL PERSPECTIVE: MAIN CURRENT CONTROVERSIAL ISSUES AND SOME CHALLENGES”

Autora: M^a Eugenia López Mora. Doctora en Derecho

Resumen

La solvencia supone un aspecto clave a tener en cuenta en las licitaciones públicas, ya sea como requisito de acceso, pero también sea cual fuere la configuración dada en los pliegos. Dentro del elenco de formas de acreditar la solvencia técnico o profesional de carácter medioambiental destaca el tratamiento y la casuística de los certificados. En este trabajo se abordan los principales aspectos controvertidos observados por la doctrina de los tribunales administrativos resolutorios de los recursos especiales en materia de contratación, así como los retos que se presentan en este tema.

Abstract

Solvency is a key aspect to consider in public tenders, both as an entry requirement and regardless of the configuration given in the specifications. Among the many ways to demonstrate environmental technical or professional solvency, the treatment and case law of certificates stands out. This paper addresses the main controversial aspects observed in the doctrine of administrative courts resolving special appeals in procurement matters, as well as the challenges that arise in this area.

Palabras clave: Solvencia técnica o profesional, certificados medioambientales, EMAs, integración de solvencia, terceros estados.

Keywords: Technical or professional solvency, environmental certificates, EMAs, solvency integration, third states.

Índice

1. INTRODUCCIÓN:	91
2. NATURALEZA Y ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA:.....	91
3. ESPECIAL ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES ASPECTOS CONTRO- VERTIDOS EN LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL CONSISTENTE EN LA CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.	93
4. RETOS ACTUALES: CONCEPTO DE GRUPO EMPRESARIAL Y SOL- VENCIA DE OPERADORES ECONÓMICOS DE TERCEROS ESTADOS. 98	
5. CONCLUSIÓN	100
6. BIBLIOGRAFÍA	100

1. INTRODUCCIÓN:

Una de las principales figuras, por no decir la más importante, que guía la compleja labor de elegir la oferta más ventajosa en las licitaciones públicas, es la solvencia, tanto la económica o financiera como la técnica o profesional, pues su principal finalidad es la de garantizar la fiabilidad o credibilidad necesaria del operador económico en cuestión que resulta adjudicatario. Al respecto, recordemos que la solvencia es un requisito de acceso de gran elasticidad¹, pero que no se agota ni en el momento previo de acceso a la licitación, ni en la que tiene un “operador económico”² de acuerdo con el principio de concurrencia para entender todas las posibilidades que brinda el ordenamiento europeo y que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- ha ido admitiendo y delimitando.

2. NATURALEZA Y ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA:

Bien es sabido que los poderes adjudicadores disponen de una amplia discrecionalidad técnica para la configuración y la determinación de aquella solvencia que consideren más idónea para satisfacer las necesidades a cubrir en atención al objeto del contrato, su complejidad y de acuerdo con la normativa aplicable. En todo caso, deberá ser proporcionada, esto es, que no sea más de la necesaria para alcanzar ese objetivo, vinculada con el objeto del contrato y cumplir con los principios rectores de la contratación pública.

La naturaleza de la solvencia de acuerdo con la normativa y jurisprudencia, permite que se pueda configurar además de como requisito de acceso, como adscripción de medios y como condición especial de ejecución y también como criterio de adjudicación en los casos en los que se valora el plus de

1 LÓPEZ MORA, M. E, “La solvencia: estudio de la principal doctrina de los TARCS” págs. 153 a 201, en la obra colectiva *Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente*, (López Mora, M. E. Dir.) Ed. 2025 Aranzadi La Ley.

2 GIMENO FELIU, J. M., en “La jurisprudencia reciente del TJUE en materia de contratos públicos. Efectos prácticos”, *Cuadernos de Derecho local, Fundación Democracia y Gobierno Local* núm. 61, págs. 235 a 237, y en “El Tribunal Supremo fija jurisprudencia en relación a la exigencia de acumulación de solvencia en la contratación pública”, 7 de septiembre de 2021,

<https://www.obcp.es/noticias/el-tribunal-supremo-fija-jurisprudencia-en-relacion-la-exigencia-de-acumulacion-de> en el *Observatorio de Contratación Pública*, último acceso 24 de octubre de 2024.

solvencia desde el punto de vista de la prestación objeto del contrato. En este sentido, el TJUE ha reconocido que la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública no excluye que las prescripciones técnicas puedan entenderse a la vez como criterios de selección relativos a la capacidad técnica y profesional, como especificaciones técnicas o como condiciones de ejecución del contrato³, en el sentido, respectivamente, del artículo 58, apartado 4, del artículo 42 y del artículo 70 de dicha Directiva, al afirmar que: “*Los artículos 58, apartado 4, 42 y 70 de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que pueden aplicarse simultáneamente a una prescripción técnica contenida en una licitación*” (STJUE de 7 de septiembre de 2021, *Klaipėdos*, asunto C-927/19, apartado 83). Así, cabe citar como supuesto ilustrativo de esta posibilidad el hecho que se prevea como criterio de adjudicación disponer de un sistema de gestión ambiental inscrito en el registro del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS) o equivalente, como admitió el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Canarias -TACPC- en la Resolución 41/2025 reconociendo que el EMAS se puede configurar como criterio de adjudicación y no solo como solvencia técnica o profesional de conformidad con el artículo 145 de la LCSP y reconoció que dicha exigencia estaba vinculada con el objeto del contrato y estaba motivado y relacionado con la eficiencia energética o la sostenibilidad del proyecto. En este mismo sentido se había pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -TACRC- en la Resolución 1207/2023 al mantener que:

“Para ello, a juicio de este Tribunal, la posesión de la certificación de calidad EMAS, que se establece en los pliegos como criterio de adjudicación, garantiza un alto nivel de calidad en la protección medioambiental en los tres aspectos que tienen incidencia en la ejecución del contrato que antes hemos detallado, porque en los análisis medioambientales y las declaraciones ambientales que se exigen a las empresas para obtenerlas y que se detallan en el Reglamento 1221/2009, están directamente comprendidos los aspectos relacionados con la ejecución de este contrato.

No se trata, por tanto, de una determinada solvencia técnica de una empresa o la aptitud o características de una empresa en cuanto a la protección general del medio ambiente, sino que la posesión de una certificación EMAS, por su nivel de excelencia, derivado del elevado nivel de requisitos para su inscripción y métodos de control y auditoría y sistemas de verificación y análisis medioambientales, puesto en relación con los aspectos concretos medioambientales que inciden en la ejecución del contrato, tiene una implicación directa en el aseguramiento de una mayor calidad en dicha ejecución”.

3 FERNÁNDEZ RUIZ, B. En “Solvencia técnica ambiental”, en el trabajo colectivo *Compra Pública Verde y Cambio Climático* (Lazo Vitoria, X. coord.), Ed. Atelier 2022, pág. 104.

Desde el punto de vista de la disponibilidad de los medios que se destinaran a la ejecución del contrato, se debe de tener en cuenta que también tiene diferentes tratamientos y efectos de acuerdo con la normativa. Así, puede preverse como solvencia propiamente –de acuerdo con los artículos 88, 89 y 90 de la LCSP como complemento o elemento adicional de solvencia – *ex* artículo 76.2 de la LCSP- o como obligación o condición de ejecución y que podrá ser esencial o no esencial. Desde el punto de vista del momento procedimental, en los dos primeros casos, normalmente la exigencia de la acreditación de la disponibilidad se sitúa en la fase de licitación y anterior a la adjudicación y, en el último supuesto, en la fase de ejecución del contrato exclusivamente. En general, mientras que la adscripción de medios dentro de la solvencia se asocia a la vinculación con la capacidad de la empresa, su ubicación como condición de ejecución se asocia con el objeto del contrato, y la modalidad prevista en el artículo 76.2 de la LCSP se vincula a la acreditación de la solvencia, si bien con carácter complementario. En todo caso, lo que resulta incuestionable es que en la fase ya para la adjudicación del contrato, *ex* artículo 150.2 de la LCSP, se ha de acreditar la disponibilidad. En este sentido, cabe traer a colación la Sentencia núm. 233/2025 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 223/2025-ECLI:ES:TSJCV:2025:223 por su claridad al diferenciar que una cosa es la “disponibilidad jurídica y material” de la solvencia para que pueda ser valorada la solvencia, y otra la “disponibilidad o posibilidad” real en caso de resultar adjudicataria.

3. ESPECIAL ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL CONSISTENTE EN LA CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.

Adentrándonos en los supuestos específicos de la acreditación de la solvencia técnica o profesional que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental⁴, cabe focalizarnos por su importancia e impacto, el relativo a los certificados medioambientales.

El artículo 94 de la LCSP hace referencia a los supuestos en los que se exija como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes

4 LAZO VITORIA, X. “La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Especial referencial al coste del ciclo de vida”, en *Compra Pública Verde* (Lazo Vitoria, X. Dir.), Ed. Atelier 2018, pág. 133.

que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

Sobre este tema, la doctrina más reciente ha ido señalando que, como quiera que los certificados de garantía de calidad como ISO o equivalentes no gozan de un carácter personalísimo, se pueden comunicar entre las empresas de grupo siempre que en el documento administrativo -en el Documento Europeo **Único de Contratación**, DEUC o declaración de responsable- se haga saber dicha circunstancia al poder adjudicador, bien (i) por concurrir como empresa perteneciente a grupo empresarial (artículo 42 del Código de Comercio), (ii) bien por concurrir con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas -UTE- (artículo 69 de la LCSP) o (iii) bien por acudir a la solvencia mediante medios externos (artículo 75 de la LCSP).

En este sentido, resulta muy ilustrativa la reciente Resolución núm. 794/2025 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales -TACRC- al admitir que en estos supuestos no existe impedimento para que la empresa que los posee no los pueda aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa, bien una integrante de una UTE, bien con el licitador individual argumentando las razones de dicho reconocimiento. Y delimita la extensión de esta acreditación en el sentido que la poseedora de la certificación exigida deberá limitarse a asegurar el cumplimiento de un estándar de nivel de calidad exigido en la ejecución de las prestaciones del contrato:

“En primer lugar; el artículo 94.2 de la LCSP admite que los empresarios puedan acreditar que cumplen niveles de garantía de la calidad equivalentes sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes.

En segundo lugar, no puede aceptarse el carácter inherente o personalísimo del certificado respecto del titular que lo posee, porque si los sistemas de control de calidad se concretan en la aplicación de medidas, métodos, controles, prácticas, reglas, comprobaciones, empleo de ciertos medios y de recursos humanos cualificados dedicados a ese fin, etc. para conseguir, en este caso, los niveles adecuados de garantía de la calidad ante el usuario o cliente de los servicios en la realización de la prestación, no se entiende por qué si la empresa que posee el certificado los aplica a sus propias prestaciones, no los pueda aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa, bien una integrante

de una UTE, bien con el licitador individual, ya se realice la prestación conjuntamente ya se realice por la otra empresa, limitándose la poseedora de la certificación exigida precisamente a asegurar el cumplimiento de un estándar de nivel de calidad exigido en la ejecución de las prestaciones del contrato.

Por tanto, toda licitadora puede acudir a integrar su solvencia técnica en lo relativo a tener implantado determinados sistemas de gestión de la calidad o medioambiental que cumplan determinados sistemas de normas con los de un tercero, siempre que acredite disponibilidad de los medios, recursos, métodos, etc. de este y pruebe que la aplicación del sistema de control del tercero a la total prestación ejecutada por la adjudicataria será eficaz y adecuada y sirva como prueba de medidas equivalentes”.

Siguiendo con esta misma línea doctrinal, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía -TARCJA-en la Resolución 349/2024 enjuició un recurso contra los pliegos de un contrato de servicios (redacción de proyecto, dirección de obra, seguridad y salud para una pasarela y carril bici. El recurso impugnaba la restricción de titulaciones técnicas, respecto a la exigencia que la empresa licitadora; o en caso de UTE cada una de las empresas que la compusiesen, debían aportar documentos acreditativos de estar en posesión de certificados de sistema de gestión de Calidad (en concreto: ISO 9001, Medioambiente ISO 14001 y Seguridad y Salud ISO 45001, y la limitación a la subcontratación de tareas críticas. Al respecto, el Tribunal estimó parcialmente el recurso, anulando las restricciones de titulaciones y la exigencia individual de certificados ISO para UTEs por falta de justificación y vulnerar principios de competencia e integración de solvencia, afirmando que:

“Por tanto, si las unidades técnicas o su personal, en especial, los encargados del control de la calidad, se permite que incluso no estén integrados en la empresa licitadora, con más razón debe estar permitido el derecho a la integración de la solvencia propia con los medios y capacidades de otras empresas terceras que se extienda a las capacidades, medios, medidas, etc., que integran el sistema de control de garantía de la calidad acreditado mediante un certificado del que es titular la misma. Es decir, no es personalísimo y es cedible al licitador y aplicable a una prestación a realizar por uno con sus medios y con los del tercero.”

Sentando el carácter no personalísimo y, por lo tanto, acumulable de estos certificados, la siguiente cuestión que se plantea es la relativa a si ha de existir un mínimo de solvencia que ha de disponer el operador económico licitador o si, por el contrario, se puede recurrir a terceros toda la solvencia. Sobre este tema si bien el TJUE se ha manifestado desde un prisma de absoluto reconocimiento al principio de pro competencia en las

Sentencias *Carruter*⁵ y *Sharengo*⁶, en el sentido de permitir un recurso amplio por terceros operadores económicos, determinada doctrina ha señalado que no puede substituir sino presentar un principio de solvencia, tanto el TACRC como el TACPC, niegan que se pueda integrar externamente toda la solvencia. Así, resulta muy ilustrativa la Resolución del TACRC núm. 1.411/2023 en la que partiendo que la solvencia es un requisito de aptitud para contratar, afirma que si bien puede ser integrada o completada con los medios de un tercero, en ningún caso puede ser sustituida. También el TACPC en la Resolución núm. 248/2024, sostiene que el licitador que integre su solvencia con medios externos deberá disponer de un mínimo de solvencia, pues no puede convertirse en una suerte de gestor o intermediario.

Como último apunte sobre los certificados medioambientales, resulta obligado hacer una breve referencia a la posibilidad de poder valerse de solvencia mediante la “equivalencia” de los mismos. En efecto, partiendo que de acuerdo con el 62.1 Directiva 2014/24/UE, reconoce que los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes emitidos por organismos establecidos en otros estados miembros y aceptaran otras pruebas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios; de nuevo cabe insistir en esta exigencia, pues la falta de mención a la posibilidad de presentación de certificados equivalentes, quiebra de plano el principio de acceso a las licitaciones públicas.

Así, la doctrina de los tribunales y órganos resolutorios de recursos especiales en materia de contratación se ha pronunciado de manera reiterada en el sentido de anular pliegos que no contemplen la posibilidad de presentar certificados equivalencias (entre otras, resoluciones 135/2019, 290/2020, 368/2020, 30/2021 del TCCSP; 101/2022 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón y 786/2019 y 1490/2023 TACRC). En este estudio, cabe hacer especial referencia a la Resolución núm. 1622/2023 del TACRC, en la que se constató que el pliego era contrario a la LCSP (artículos 93.2 y 94.2) porque no indicaba expresamente que se admitirán certificados equivalentes o “otras pruebas de medidas equivalentes” a los certificados exigidos (como ISO 9001, ISO 14001, ISO 18001, ISO 45001, ISO 50001, ISO 18404, Certificado de Empresa Saludable por Applus, Certificado SGE21). Además, el órgano de contratación no justificó, según exige el artículo 116.4.c) de la LCSP, la vinculación con el objeto del contrato y su aptitud para garantizar la calidad o la gestión ambiental

5 Sentencia del TJUE de 28 de abril de 2022, *Caruter*, (C-642/20).

6 Sentencia del TJUE 10 de noviembre de 2022, *Sharengo*, (C-486/21).

de al menos tres de los certificados exigidos (ISO 18404, Certificado de Empresa Saludable por Applus, Certificado SGE21. Así las cosas, el Tribunal estimó parcialmente el recurso, anuló la cláusula 18 del PCAP en lo referente a la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental, y ordenó la retroacción de actuaciones al momento anterior a la aprobación del pliego.

4. RETOS ACTUALES: CONCEPTO DE GRUPO EMPRESARIAL Y SOLVENCIA DE OPERADORES ECONÓMICOS DE TERCEROS ESTADOS.

Desde el punto de vista interno, cabe destacar que en el momento actual, la doctrina consolidada de los TARCes consistente en entender que en los casos en los que el operador económico al que se recurra es del mismo grupo empresarial -matriz y filial-, no resulta necesario indicar que se integra por terceros *ex* artículo 75 de la LCSP ni la aportación del DEUC de la tercera empresa, se está perfilando por la reciente doctrina del TACRC (resoluciones núm. 826/2024, 992/2024, 1569/2024, 61/2025) al reivindicar la doctrina de las “ventajas compensatorias” y de la inexistencia de la voluntad única en el grupo empresarial. En concreto, esta doctrina pivota en el hecho que tanto la sociedad dominante como sus administrados, pueden incurrir en responsabilidad por los perjuicios que ciertas instrucciones impartidas desde la sociedad matriz puedan causar a la sociedad dependiente, y ello en base que el interés de la sociedad filial es autónomo, si bien matizado por el interés del grupo. De consolidarse esta doctrina, en estos casos de grupo empresarial se tendría que indicar que se recurre a terceros.

Vinculado con las exigencias medioambientales de la solvencia en bienes y servicios, cabe hacer una sucinta mención al planteamiento actual de los operadores económicos de terceros países que no han suscrito acuerdos en términos de reciprocidad e igualdad. En efecto, desde 2020 como consecuencia de la regulación europea⁷, de la reciente jurisprudencia del TJUE⁸ y de los trabajos de la Comisión, surgen incertidumbres al respecto. En especial, cabe hacer mención al documento oficioso de 15 de mayo de 2025 de la Comisión titulado *Participación en el mercado de contratación pública de la UE de licitadores de países terceros no incluidos de acuerdo con la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- en este*

7 De acuerdo con el artículo 207 del TFUE, se aprobó el Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (instrumento de contratación internacional -ICI) (DO 2022, L 173, p. 1; en lo sucesivo “Reglamento ICI”) que entró en vigor el 29 de agosto de 2022 y el Reglamento (UE) 2022/2560, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior (en adelante, Reglamento FSR).

8 Sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin Insaar Turizm Sanayí* y Sentencia de 13 de marzo de 2025, *CRRC Qingdao Sifang*.

ema (Sentencias en los asuntos de 22 de octubre de 2024, *Kolin*, C-652/22 y de 13 de marzo, *Qingdao*, C-266/22). Al respecto, se lamenta que no aborde este tema de gran transcendencia, pues si bien la Comisión se escusa sobre la base que las cuestiones relativas a los bienes y suministros⁹ (punto 1.4 del Documento), a los consorcios (punto 2.1 del Documento), a la subcontratación y recurso a terceros (punto 2.2 del Documento) de operadores económicos de terceros países que no hayan suscrito ningún acuerdo, no fueron enjuiciadas en la Sentencia *Kolin* ni en la Sentencia *Qingdao*. Únicamente se aborda el derecho a recurrir a capacidades de terceros países, al indicar que corresponderá a los poderes y entidades adjudicadoras decidir si aceptan estas capacidades, ergo, en este supuesto no se cierra totalmente y se trata de manera insuficiente.

Sobre la remisión al artículo 3.1 del Reglamento sobre el ICI, cabe señalar que en este artículo hace referencia al origen de los operadores económicos y del producto, en este último caso, con remisión al artículo 60 del Reglamento (UE) n.º 952/2013 y el origen de un servicio se determinará sobre la base del origen del operador económico que lo preste. Sobre el régimen de aplicación, dado el silencio del régimen aplicable en dicho documento oficioso, deberemos estar a lo preceptuado en el artículo 85 de la Directiva 2014/25/UE titulado “Ofertas que contengan productos originario de terceros países y relaciones con éstos”.

De lo expuesto pues, en el caso de productos originarios de terceros países, y desde el punto de vista medioambiental al menos, se dibuja un escenario incierto desde el punto de vista del cumplimiento de la

9 LÓPEZ MORA; M. E., en “Jurisprudencia del TJUE sobre el acceso y derechos de los operadores económicos de terceros países en las licitaciones de la UE” <https://www.obcp.es/noticias/jurisprudencia-del-tjue-sobre-el-acceso-y-derechos-de-los-operadores-economicos-de> publicado el 17 de marzo de 2025 en el Observatorio de Contratación Pública, y en “Sentencias del TJUE *Kolin* y *Qingdao* ¿Nuevos retos para los poderes y entidades adjudicadores?” <https://consultorcontratacionadministrativa.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhMLc2NDA7Wy1KLizPw8WyMDI1M-DEwMjkeBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAOJQN2E1AAAAWKE>, Publicado en El Consultor Contratación Administrativa el 2 de abril de 2025, accesible en El Consultor Contratación Pública de Aranzadi; y en “Primer documento y primera actuación de la Comisión Europea respecto a los operadores económicos de terceros países con los que no existió acuerdo en términos de reciprocidad e igualdad” <https://consultorcontratacionadministrativa.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAIMDI0tzM7Wy1KLizPw8WyMDI1MDSwMLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqACrQqJM1AAAAWKE>, publicado en El Consultor Contratación Administrativa el 8 de septiembre de 2025, accesible en El Consultor Contratación Pública de Aranzadi.

normativa medioambiental de la UE en aquellos productos que provengan de terceros estados con los que no se haya suscrito convenios de carácter de reciprocidad e igualdad.

5. CONCLUSIÓN

El tratamiento, el planteamiento y la configuración de la solvencia técnica o profesional de carácter medioambiental requiere su ajuste con el objeto del contrato, que atienda al concreto aspecto que se valore en cada fase del procedimiento, sea proporcional y permita el acceso y la competencia de los operadores económicos. En este sentido, en general la doctrina es unánime y alineada en cuanto a las consecuencias de la falta de adecuación a los requerimientos a la normativa aplicable.

Destacan principalmente en este estudio además de los actuales retos del panorama geopolítico, los obstáculos que aún continúan existiendo en la configuración de determinadas licitaciones en las que siguen exigiendo de manera individual los certificados ambientales o las que no contemplan la posibilidad de presentar equivalencias, en contra de la doctrina ya consolidada que se ha pronunciado al respecto que vela porque el principio de concurrencia sea efectivo y real.

6. BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RUIZ, B. En “Solvencia técnica ambiental”, en el trabajo colectivo *Compra Pública Verde y Cambio Climático* (Lazo Vitoria, X.coord.), Ed. Atelier 2022, pág. 104.

GIMENO FELIU, J. M., en “La jurisprudencia reciente del TJUE en materia de contratos públicos. Efectos prácticos”, Cuadernos de Derecho local, Fundación Democracia y Gobierno Local núm. 61, págs. 235 a 237, y en “El Tribunal Supremo fija jurisprudencia en relación a la exigencia de acumulación de solvencia en la contratación pública”, 7 de septiembre de 2021, <https://www.obcp.es/noticias/el-tribunal-supremo-fija-jurisprudencia-en-relacion-la-exigencia-de-acumulacion-de> en el Observatorio de Contratación Pública, último acceso 24 de octubre de 2024.

LAZO VITORIA, X. “La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Especial referencial al coste del ciclo de vida”, en *Compra Pública Verde* (Lazo Vitoria, X. Dir.), Ed. Atelier 2018, pág. 133.

LÓPEZ MORA, M. E., “La solvencia: estudio de la principal doctrina de los TARCS” págs. 153 a 201, en la obra colectiva *Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente*, (López Mora, M. E., Dir.) Ed. 2025 Aranzadi La Ley.

“Jurisprudencia del TJUE sobre el acceso y derechos de los operadores económicos de terceros países en las licitaciones de la UE” <https://www.obcp.es/noticias/jurisprudencia-del-tjue-sobre-el-acceso-y-derechos-de-los-operadores-economicos-de> publicado el 17 de marzo de 2025 en el Observatorio de Contratación Pública.

“Sentencias del TJUE Kolin y Qingdao ¿Nuevos retos para los poderes y entidades adjudicadores?” <https://consultorcontratacionadministrativa.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhMLc2NDA7Wy1KLizPw8WyMDI1MDEwMjkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAOJQN2E1AAAAWKE>, Publicado en *El Consultor Contratación Administrativa* el 2 de abril de 2025, accesible en El Consultor Contratación Pública de Aranzadi.

“Primer documento y primera actuación de la Comisión Europea respecto a los operadores económicos de terceros países con los que no existió acuerdo en términos de reciprocidad e igualdad” <https://consultorcontratacionadministrativa.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAIMDI0tz-M7Wy1KLizPw8WyMDI1MDSwMLkEBmWqVLfnJIZUGqb-VpiTnEqACrQqJM1AAAAWKE>, publicado en *El Consultor Contratación Administrativa* el 8 de septiembre de 2025, accesible en El Consultor Contratación Pública de Aranzadi.

**“PRESENTACIÓN DEL LIBRO “RECURSO ESPECIAL
EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: DOCTRINA
RECURRIDA Y RECURRENTE”. CONCLUSIONES
SOBRE EL CAPÍTULO: “JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA
DE LOS ÓRGANOS DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS
CONTRACTUALES SOBRE LA MOTIVACIÓN”**

“PRESENTATION OF THE BOOK “SPECIAL RESOURCES IN
PROCUREMENT: APPEALED AND RECURRING DOCTRINE.”
CONCLUSIONS ON THE CHAPTER: “CASE LAW AND
DOCTRINE OF THE BODIES RESOLVING CONTRACTUAL
APPEALS ON GROUNDS.”

Autor: Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez. Letrada de Administración Sanitaria (Junta de Andalucía). Vocal del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Resumen:

El capítulo examina la relevancia de la motivación de los actos contractuales, como garantía de su validez, durante las fases de preparación, aprobación y licitación de los contratos públicos. Analiza los requisitos de una motivación adecuada y las consecuencias de su inobservancia, según se trate de actos preparatorios o de actos adoptados en el procedimiento de adjudicación. Desarrolla la enorme casuística generada en esta materia a través del recurso especial en materia de contratación y, por último, advierte que, en el examen del cumplimiento de este requisito, debe huirse de posiciones excesivamente rígidas o formalistas; pues lo relevante será apreciar que, en cada caso, quede garantizado el derecho de defensa y el respecto a los principios básicos de la contratación pública.

Abstracts:

This chapter examines the importance of reasoning in contractual agreements as a means of ensuring their validity during the preparation, approval and tendering phases of public contracts. It analyses the requirements for adequate reasoning and the consequences of non-compliance depending on whether the acts are preparatory or are adopted during the award procedure. Drawing on the extensive casuistry in this area, it considers special appeals in procurement matters. Finally, it cautions against taking an overly rigid or formalistic approach when examining compliance with this requirement, emphasising that the key is to ensure the right to defence and respect for the fundamental principles of public procurement in each case.

Palabras clave: Motivación; actos preparatorios; adjudicación; exclusión; derecho de defensa; principios de igualdad, libre acceso, transparencia y proporcionalidad; aspectos medioambientales; antiformalismo.

Key words: Motivation; preparatory acts; awards; exclusions; the right to defence; the principles of equality, free access, transparency and proportionality; environmental aspects; anti-formalism.

El capítulo aborda el examen de la motivación de las decisiones de los poderes adjudicadores durante las fases de preparación, aprobación y adjudicación del contrato. La motivación de la adjudicación y de la exclusión -como actos que suponen para los licitadores el fin de sus expectativas a ser adjudicatarios o su expulsión del proceso selectivo- reviste especial importancia, pues representa una garantía básica para el adecuado ejercicio del derecho de defensa frente a la actuación del poder adjudicador.

No obstante, la motivación también resulta crucial y sumamente relevante en otros actos adoptados, no ya en la fase de licitación propiamente dicha, sino con carácter previo en la fase de preparación y aprobación del expediente de contratación.

Me estoy refiriendo a actos que, bien constituyen excepciones a la regla general establecida por el legislador [v.g. la unidad del objeto frente a la regla general del fraccionamiento en lotes (art. 99.3 LCSP), la tramitación de urgencia del procedimiento frente a la tramitación ordinaria (art. 119.1 LCSP) o la utilización del procedimiento negociado sin publicidad previa frente al procedimiento abierto o restringido (artículos 131.2 y 168 LCSP)], bien se trata decisiones que contribuyen al diseño y configuración del contrato público, en las que debe quedar garantizado el respeto a los principios de igualdad, libre acceso, transparencia y proporcionalidad. En este último caso, la motivación en el expediente es una exigencia legal plasmada en preceptos tales como el artículo 116.4 LCSP, en cuanto dispone la justificación en la elección de los criterios de solvencia, de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución; o el artículo 126.1 LCSP cuando prohíbe aquellas prescripciones técnicas que originen obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia, lo que a *sensu contrario* permite entender que una motivación válida y suficiente de un requisito técnico que pueda ser muy específico y restrinja la concurrencia permitirá garantizar su validez, si resulta justificada su adecuación para alcanzar los fines y objetivos que persigue el contrato.

Y aquí enlazo con el objeto de este V Congreso Internacional de Compra Pública Verde, porque el legislador contractual mandata a los órganos de contratación a la incorporación en los contratos públicos de manera transversal y preceptiva de criterios medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato. La legislación nacional y europea persiguen, en definitiva, que la contratación pública se utilice como instrumento para implementar políticas tanto medioambientales como sociales y promover objetivos de desarrollo sostenible, pero sin perder de vista que tales aspectos deben vincularse al objeto del contrato y respetar el marco legal.

De ahí la importancia de una adecuada motivación en la elección del aspecto medioambiental, ya se configure como criterios de solvencia, de adjudicación o como condición especial de ejecución. De este modo, la

motivación, como requisito legal previsto en el artículo 116.4 LCSP, no supone una mera exigencia formal, sino que cumple un papel fundamental a la hora de garantizar la legalidad del criterio y poder justificar su alcance, la vinculación al objeto contractual y su proporcionalidad.

En definitiva, si se justifica adecuadamente en el expediente por qué se ha incluido un determinado aspecto medioambiental como criterio de solvencia, de adjudicación o como condición de ejecución se evitarán posibles impugnaciones y se permitirá que todos los posibles interesados conozcan el verdadero alcance de la decisión del órgano de contratación, lo que reforzará, asimismo, la confianza de los operadores económicos en que los poderes adjudicadores, a la hora de fijar tales criterios, están conciliando intereses diversos: de un lado, la necesidad pública que satisface el contrato y, de otro, el respeto a los principios básicos de la contratación pública.

Esta labor de conciliación no siempre es fácil y, reitero, es aquí donde la motivación juega un papel primordial. Así, si un órgano de contratación requiere satisfacer una necesidad pública concreta y para ello tiene que elevar los umbrales de solvencia económica y/o técnica o profesional, mantener la unidad del objeto o exigir unas prescripciones técnicas muy específicas y singulares, puede hacerlo y el legislador no lo prohíbe; pero tendrá que justificar convenientemente esa decisión que, en principio, compromete el libre acceso y la igualdad de trato.

En el capítulo se expone la enorme casuística que genera el cumplimiento de este mandato legal y las consecuencias de su inobservancia que serán distintas (i) según la motivación sea insuficiente o totalmente inexistente y (ii) según los defectos de motivación afecten a actos preparatorios o a actos producidos durante el procedimiento de adjudicación respecto de licitadores concretos. En el capítulo se aborda con detalle el estudio de estas consecuencias, desde la óptica de la jurisprudencia y de la doctrina acuñada por los tribunales administrativos de recursos contractuales.

Asimismo, el capítulo incide en los requisitos que debe cumplir la motivación para considerarse válida. En este sentido, se indica que ha de ser suficiente para garantizar el conocimiento de las razones del acto (no necesariamente tiene que ser extensa y prolija, pudiendo ser concisa y contener el fundamento preciso de la decisión), concreta y no formal ni genérica (debe descender a las circunstancias del caso concreto), previa (ha de expresarse en el expediente de contratación, en los pliegos o bien incorporarse al propio acto, sin que pueda esgrimirse por vez primera en el informe frente al recurso especial interpuesto) y gozar, tratándose de actos preparatorios, de publicidad a través del perfil de contratante.

En concreto, a propósito del carácter previo de la motivación, en el capítulo se menciona una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión

Europea (TJUE), de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, Asunto C-101/22 P) dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión. El TJUE desestima el recurso señalando que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada —en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores quienes deben conocer la motivación de un acto, tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

El capítulo muestra también cómo los poderes adjudicadores han ido avanzando en el ejercicio de una adecuada motivación de sus decisiones, fruto en muchos casos de la experiencia adquirida como consecuencia de la estimación de recursos especiales contra sus actos.

No obstante, se advierte que queda aún camino por recorrer. Las inercias procedimentales, la falta de previsión y consiguiente necesidad de acelerar la tramitación de los expedientes por la urgencia en adjudicar el contrato y las cargas de trabajo hacen que la motivación en el expediente y también durante la licitación siga siendo deficitaria en muchos casos y pretenda suplirse o completarse, posteriormente, en el informe al recurso especial, brindando entonces toda una serie de argumentos y razonamientos concretos, exhaustivos y precisos, cuando ya es tarde en muchos casos para salvar la validez del acto.

Tomar conciencia de esta debilidad de muchos expedientes de contratación y comenzar a corregirla permitirá, entre otros muchos objetivos, mejorar el curso de las licitaciones públicas evitando impugnaciones posteriores y, a veces, sucesivas dentro de un mismo expediente contractual, así como suspensiones del procedimiento que ralentizan la adjudicación del contrato.

Por último, el capítulo, a través de la casuística que queda expuesta en él, pretende llevar también al lector a una reflexión importante; a saber, lo determinante es que la motivación del acto contractual sea conocida por los interesados para poder ejercer, sin mermas ni limitaciones, su derecho de defensa. Ahora bien, tal objetivo puede alcanzarse sin “estancarse” en posiciones formalistas. Así, la casuística de cada caso nos mostrará (i) si una determinada motivación —en la fase previa de preparación del expediente— puede considerarse adecuada tras un examen conjunto de la información que arroja el expediente (memoria, pliegos, informe de necesidades u otros documentos), (ii) si una ausencia formal de motivación del acto de adjudicación pudiera, a la vista de una completa descripción de los criterios de adjudicación en los pliegos, considerarse como meramente insuficiente, a los efectos de salvar la validez de la licitación, o (iii) si una adjudicación sin motivación aparente no ha impedido la interposición de un

recurso fundado, por el hecho de que la entidad recurrente haya conocido el informe sobre valoración de las ofertas y este se halle debidamente motivado.

Y es que lo que debe preservarse en todo procedimiento de recurso es el derecho de defensa y el respeto efectivo a los principios básicos de la contratación pública consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP, lo que exige un examen ponderado del caso concreto —lejos de posiciones excesivamente rígidas o formalistas— que permita averiguar si se ha producido, en efecto, una indefensión material, real y efectiva como consecuencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del requisito legal de la motivación.

“PRESENTACIÓN DE LA OBRA COLECTIVA: RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. RESEÑA SOBRE EL CAPÍTULO 6 EVOLUCION DE LA LEGISLACION Y DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES DE RECURSOS CONTRACTUALES EN RELACION CON LAS CLAUSULAS SOCIALES”

“PRESENTATION OF THE COLLECTIVE WORK: SPECIAL APPEAL IN CONTRACTING MATTERS. REVIEW OF CHAPTER 6 EVOLUTION OF LEGISLATION AND DOCTRINE OF THE CONTRACTUAL APPEALS COURTS IN RELATION TO SOCIAL CLAUSES

Autor: Milagros Arcocha Giménez. Vocal del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid”

Resumen:

Las condiciones sociales y laborales han sido consideradas por la LCSP eje transversal de la contratación para la consecución de un Estado de Bienestar que alcance a toda la población. A través de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución los operadores económicos pueden colaborar para la consecución de este objetivo. Se distinguen cuatro líneas estratégicas para abordar la inclusión de cláusulas sociales y laborales, así como el grado de aceptación por parte de los licitadores.

Abstract:

Social and working conditions have been considered by the LCSP as a transversal axis of contracting for the achievement of a Welfare State that reaches the entire population. Through the award criteria and the special conditions of execution, economic operators can collaborate to achieve this objective. Four strategic lines are distinguished to address the inclusion of social and labor clauses as well as the degree of acceptance by bidders.

Palabras clave: Líneas estratégicas, cláusulas sociales y laborales, contratación pública

Keywords: Strategic lines, social and labour clauses, public procurement

El lector de la mencionada obra y concretamente en el capítulo 6, va a encontrar una evolución histórica de los denominados criterios sociales que son aquellos que dentro de cada contratación sirven a un interés general de alcanzar el Estado de Bienestar pleno para toda la población.

Este principio transversal enunciado en el artículo 1 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), debe materializarse tanto en los requisitos previos de la empresa para licitar como en los criterios de adjudicación a aplicar a fin de determinar la mejor oferta relación calidad-precio y/o como condiciones especiales de ejecución.

Mención aparte merece la necesidad de que estos requisitos deben estar vinculados al objeto del contrato, siguiendo la definición de este concepto recogida en el artículo 145.6 de la LCSP. Valor no fácil de desarrollar y que ha llevado a que los distintos Tribunales de Recursos Contractuales hayan ido desarrollando una doctrina, en ocasiones casuística, sobre la admisión de determinados criterios de valoración o condiciones especiales de ejecución, en la licitación.

En la obra que presentamos se analizan diversas Resoluciones de todos los Tribunales que nos lleva a conocer la admisión o inadmisión de diversos ejemplos de condiciones laborales y sociales y con ello a conocer los problemas prácticos que la inclusión que estas condiciones provocan.

Las condiciones sociales y laborales, por su propio dinamismo, han venido a enlazarse con las condiciones medioambientales.

Es interesante comprobar como algunas de las Resoluciones tratadas enlazan ambos aspectos.

Si analizamos las condiciones sociales y laborales y su tratamiento en los ya casi 8 años de vigencia de la LCSP, observamos la existencia de unas líneas estratégicas, que podemos agrupar en cuatro.

1. LÍNEA ESTRATÉGICA 1: CONDICIONES LABORALES

Recogidas en los artículos 145,201 y 202 de la LCSP, Todos ellos han sido admitidos y utilizados con gran éxito, destacan:

- Garantía de salarios mínimos, según convenio.

Las mejoras salariales no han sido admitidas en todos los casos y aún sigue pendiente de resolver la cuestión prejudicial planteada por el OARC ante el TJUE, sobre este tema.

Así mismo la propia LCSP establece como punto de partida para la confección del presupuesto base de licitación el coste de la mano de obra según el convenio colectivo sectorial aplicable (artículo 100.2), repitiendo esta necesidad en el artículo 149.4 en relación con la posible viabilidad de las ofertas incursas en baja temeraria.

- Prevención de riesgos laborales
- Formación continua del personal
- Seguridad y salud en el trabajo mejorada frente a la básica.

2. LÍNEA ESTRATÉGICA 2: CONDICIONES SOCIALES COLECTIVAS

- Planes de igualdad.
- Protocolos contra el acoso laboral e igualdad entre trabajadores.

En ambos casos las empresas licitadoras no han respondido a esta necesidad, teniendo que legislarse al respecto mediante la inclusión de su incumplimiento como prohibiciones para contratar (artículo 71 de la LCSP).

3. LÍNEA ESTRATÉGICA 3: CONDICIONES SOCIALES INDIVIDUALES

Recogidas en los artículos 147,145 de la LCSP.

- Conciliación de la vida laboral y familiar. Teletrabajo.
- Compensación por gastos de desplazamiento en transporte público.

Esta línea estratégica o de actuación ha sido ampliamente admitida y desplegada por las empresas licitadoras, enlazándose con condiciones de protección medioambiental.

4. LÍNEA ESTRATÉGICA 4: CONDICIONES SOBRE DETERMINADOS COLECTIVOS

- D. A. 4º LCSP. Reserva de contratos a empresas de inserción social y centros especiales de empleo.

No ha existido un gran desarrollo de esta reserva de contratos por parte de las Administraciones.

- Reserva de los contratos cuyo objeto sea la retirada de muebles y otros enseres domésticos a empresas de inserción social o CEE. (DA 19 de la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminantes y de economía circular en relación con la DA 4 de la LCSP).

Observamos como nuevamente debe ser la legislación quien introduzca de forma coercitiva la reserva de determinados contratos a colectivos concretos

- Beneficios fiscales para las empresas que contraten a personas con discapacidad.

Si bien debemos distinguir entre la reserva de contratos que ha de determinar las distintas administraciones contratantes con la libre concurrencia de empresas de inserción social o centros especiales de empleo a contratos no reservados. Esta concurrencia ha venido también a alterar la licitación al gozar los trabajadores con discapacidad de grandes beneficios fiscales, exención de las cuotas del empleador a la Seguridad Social, y subvenciones por las Comunidades Autónomas que pueden alcanzar un 50% del salario mínimo, por cada trabajador con discapacidad.

“CONSIDERACIONES MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”

“ENVIRONMENTAL CONSIDERATIONS IN PUBLIC PROCUREMENT”

Autor: Jesús M^a García Blanco. Vocal del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia (TACGAL).

Resumen:

El objeto de este trabajo consiste en la exposición de algunos problemas prácticos a la hora de implementar consideraciones medioambientales en la contratación pública. Se defiende la tesis de que su inclusión no puede responder a tareas mecánicas, como la incorporación de certificados medioambientales sin un previo análisis de su valor añadido en relación con el contrato que se licita. Se acompaña con pronunciamientos de los órganos encargados de resolver el recurso especial en materia de contratación y jurisprudencia al respecto. Con todo, unos pronunciamientos claros por parte de las últimas instancias judiciales junto con una normativa clarificadora en este sentido resultan indispensables so pena de que se produzcan efectos desincentivadores.

Abstract:

The purpose of this paper is to present some practical problems when implementing environmental considerations in public procurement. It argues that their inclusion cannot be achieved through mechanical tasks, such as the inclusion of environmental certificates without prior analysis of their added value in relation to the contract being tendered. It is accompanied by pronouncements from the courts responsible for resolving special appeals in public procurement matters and relevant case law. However, clear pronouncements from the highest courts, along with clarifying regulations in this regard, are essential to prevent disincentive effects.

Palabras clave: Contratación pública estratégica, compra pública verde, motivación, buena regulación

Keywords: Strategic public procurement, green public procurement, motivation, better regulation

Resulta hoy lugar común señalar que la compra pública resulta un instrumento de primer orden para modificar conductas, entre ellas, la adquisición de bienes y servicios más respetuosos con el entorno. Todo acuerdo internacional sobre desarrollo sostenible o con implicación medioambiental de los países de nuestro entorno recogen la compra pública como factor de cambio. En este sentido, las sucesivas Directivas sobre contratación -como las vigentes de 2014- o el Pacto Verde Europeo (2019), cuyos objetivos han sido tenidos en cuenta para abordar la recuperación económica de la Unión tras la crisis del covid-19 (MRR), dirigiéndose hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.

Uno de los pilares sobre los que se sostiene la contratación estratégica es la compra pública verde o contratación ecológica (Green Public Procurement) junto con la contratación social y la relacionada con la innovación. Se trata, además de la que mayor aceptación inicial tiene por los diferentes operadores jurídicos, quizá más reticentes a la hora de incorporar aspectos sociales o innovadores en una licitación. En todo caso, una de las principales objeciones que se hacen desde la doctrina (LAZO VITORIA, PERNAS) es el carácter meramente voluntarista de las disposiciones en que recogen estas previsiones, dejando en manos del órgano de contratación la incorporación de estas medidas. De manera reciente, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 9 de septiembre de 2025 sobre contratación pública es consciente de los distintos grados de aplicación de la contratación pública ecológica en los Estados miembros, y que solo un tercio de ellos introduce obligaciones frente al enfoque voluntario del resto(2024/2103(INI)).

Con todo, la inclusión de una concreta consideración verde en un contrato determinado presenta en ocasiones dificultades de orden práctico y/o jurídico nada desdeñables. En este sentido, el objeto del capítulo que se comenta es poner de manifiesto algunos supuestos que, por su reiteración han dado lugar a cierta conflictividad, con respuesta por parte de los Tribunales encargados de resolver el recurso especial en materia de contratación (TRCs) y, en su caso, por los Tribunales de Justicia.

Cabe destacar igualmente que se reclama también una mayor seguridad jurídica en algunas de estas cuestiones, con una LCSP que ya lleva siete años en vigor, y de la que ya sólo resta un pronunciamiento unificador por parte de las instancias correspondientes (TS, TJUE;...). Es lo que aconteció por ejemplo con la exigencia de certificados de origen de la energía como criterio de solvencia, con pronunciamiento por parte del TS en su Sentencia de 25 de marzo de 2022 negando esta posibilidad, lo que

provocó reacciones poco entusiastas¹. La situación de inseguridad jurídica que se crea en la demora de pronunciamientos de este tipo solo puede generar un efecto desincentivador a la hora de seguir apostando por una contratación pública que vaya más allá de reducir costes.

A partir de estas premisas, se realizarán algunas reflexiones sobre la incorporación de aspectos medioambientales en la contratación del sector público en España. A pesar de poder resultar un lugar común, como paso previo a su incorporación al contrato, será necesario el análisis sobre su necesidad y su mejor forma de implementación: finalidad del contrato, adecuada configuración de la consideración medioambiental (prescripción técnica, criterio de adjudicación, condición especial de ejecución,...) y su adecuada justificación en el expediente, máxime en los supuestos del art. 116.4 de la LCSP pero también en el caso de que se interponga un recurso especial contra algún aspecto concreto (ROARC 21572021).

Especial mención merece la exigencia de certificados de gestión ambiental, cuya incorporación no puede resultar de un ejercicio mecánico, sino que requiere, por un lado, una adecuada coordinación con los servicios técnicos (qué se pide, por qué, valoración de si restringe la competencia, aporta valor al contrato, tiene relación con su objeto...). Si bien estos certificados originariamente estaban previstos como medios para acreditar la solvencia, la doctrina ha evolucionado hacia su admisión como criterio de adjudicación cuando se valore efectivamente la prestación y no una característica de la empresa (RTACPCanarias 193/2020). Por último, resulta ya unánime la necesaria previsión de admisión de medidas equivalentes a las exigidas en los pliegos, con resultado de anulación si no contemplan (arts. 94.2 LCSP ó RTACRC 439/2022).

En definitiva, es indudable la favorable acogida que tiene la compra pública como elemento dinamizador de otras políticas públicas, con particular aceptación de la compra verde. Ahora bien, su uso no puede ser el resultado de una mera operación automática y ajena al concreto contrato que se licita. Para ello, la elaboración y publicación de diferentes instrumentos y guías² para su incorporación pueden resultar de ayuda para el operador jurídico y alcanzar una mayor seguridad jurídica en su implementación. Con todo, una normativa clara, ajena a pronunciamientos programáticos, junto con resoluciones interpretativas y dictadas en plazos razonables contribuirán, sin duda, a este objetivo.

1 Martínez Martínez, Juan, «Solvencia para la contratación de energía eléctrica 100% renovable», en Obcp, 25 de mayo de 2022: <https://www.obcp.es/opiniones/solvencia-para-la-contratacion-de-energia-electrica-100-renovable>.

2 En este sentido [el Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado](#) (2023).

“EL PASAPORTE DIGITAL DE PRODUCTO COMO HERRAMIENTA PARA POTENCIAR LA CIRCULARIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EDIFICIOS E INFRAESTRUCTURAS”^{1*}

“THE DIGITAL PRODUCT PASSPORT AS AN ENABLER FOR CIRCULARITY AND TRANSPARENCY IN THE PUBLIC PROCUREMENT OF BUILDINGS AND INFRASTRUCTURE”

Autor: Aitor ARAGÓN BASABE. Responsable de BIM y sostenibilidad en la construcción. Asociación Española de Normalización, UNE. ORCID: [0000-0002-9610-3949](https://orcid.org/0000-0002-9610-3949).

Resumen:

La contratación pública ecológica dirigida a los activos construidos (edificios o infraestructuras) y a sus elementos (mobiliario, instalaciones, etc.) debe considerar los productos cubiertos por dos Reglamentos europeos: el de productos de construcción (RPC) y el de ecodiseño (ESPR). Ambas legislaciones incluyen un pasaporte digital de producto (DPP) obligatorio que proporcionará una «identidad digital» para acceder a la información esencial de los productos. La implantación del sistema DPP se basará en una serie de normas europeas elaboradas en CEN/CENELEC, cuyo espejo nacional se encuentra en la Asociación Española de Normalización, UNE.

El DPP busca fomentar la elección de productos más «sostenibles» por los consumidores y las organizaciones favoreciendo una economía más transparente, competitiva y circular; reducir las cargas administrativas para los fabricantes de productos de construcción; y reforzar la confianza en las cadenas de suministro mediante la provisión de información relativa a la conformidad del producto con los requisitos técnicos, ambientales y de seguridad.

Este artículo describe el funcionamiento del sistema DPP para los productos que se instalan en activos construido. También trata las ventajas de la integración en BIM para apoyar otras legislaciones como la Directiva de eficiencia energética de los edificios, que establece obligaciones para las edificaciones públicas nuevas a partir de 2028.

¹ * El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Abstract:

Green public procurement applied to buildings or infrastructure, and their components (furniture, facilities, etc.), must consider the products covered by two European policies: the Construction Products Regulation (CPR) and the Ecodesign Regulation (ESPR). Both pieces of legislation include a mandatory Digital Product Passport (DPP), which provides a 'digital identity' that allows access to essential product information. The implementation of the DPP system will be based on a series of European standards developed by CEN/CENELEC, whose national counterpart is the Spanish Association for Standardisation, UNE.

The DPP aims to encourage consumers and organisations to choose more 'sustainable' products, promoting a more transparent, competitive and circular economy; reducing the administrative burdens for manufacturers of construction products; and strengthening confidence in supply chains by providing information related to the product's compliance with technical, environmental and safety requirements.

This paper provides an explanation of the functioning of the DPP system for products installed in built assets. The advantages of integration into BIM to support other legislation, such as the Energy Performance of Buildings Directive (which sets out obligations for new public buildings from 2028 onwards), are also discussed.

Palabras clave: Pasaporte digital de producto; normas europeas; contratación pública; construcción.

Keywords: Digital product passport; European standards; public procurement; construction.

Índice

1. EL PASAPORTE DIGITAL DE PRODUCTO	119
1.1. El porqué	119
1.2. El dónde	120
1.3. El cómo	121
2. UN SISTEMA BASADO EN ESTÁNDARES	123
2.1. Normas horizontales para el DPP.....	123
2.2. Normas para la DoPC digital e integración con BIM.....	125
3. DIGITALIZACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA	
126	
3.1. Contratación pública electrónica y «verde» para el sector de la construcción	126
3.2. Contratación pública en el nuevo RPC	128
3.3. Integración del DPP en BIM	129
4. CONCLUSIONES.....	131
5. ABREVIATURAS.....	132
6. BIBLIOGRAFÍA	133

Index

1. THE DIGITAL PRODUCT PASSPORT	119
1.1. Why	119
1.2. Where	120
1.3. How	121
2. A STANDARDS-BASED SYSTEM.....	123
2.1. Horizontal standards for the DPP.....	123
2.2. Standards for digital DoPC and integration with BIM	125
3. DIGITISATION IN GREEN PUBLIC PROCUREMENT.....	126
3.1. Electronic and green public procurement for the construction sector	126
3.2. Public procurement in the new RPC.....	128
3.3. Integration of the DPP into BIM	129
4. CONCLUSIONS	131
5. ABBREVIATIONS.....	132
6. BIBLIOGRAPHY	133

1. EL PASAPORTE DIGITAL DE PRODUCTO

1.1. El porqué

Los retos de sostenibilidad que plantean el cambio climático, el agotamiento de los recursos o la generación de residuos pueden abordarse integrando una perspectiva de ciclo de vida en los procesos de toma de decisiones –de los que forma parte la contratación pública– así como aumentando la transparencia en la comunicación de la información relativa al bien o servicio adquirido. La integración de estas consideraciones en los procesos de compra precisa contar con datos fiables en formatos que permitan su transferencia a herramientas de cálculo o de validación. Un ejemplo es el análisis de ciclo de vida (ACV), una metodología estandarizada que permite evaluar los impactos ambientales asociados a un producto, sistema, proceso o servicio considerando todo su ciclo de vida.

El sector de la edificación y las infraestructuras es estratégico para la transición ecológica (y digital). Según el Informe de situación 2024/2025 del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (UNEP), los edificios representaban en 2023 el 34% de la demanda energética mundial y el 37% de las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía y los procesos [1]. El sector de la construcción es también un importante consumidor de materias primas y un gran generador de residuos.

Varias políticas europeas buscan reducir los impactos de los edificios. Destaca la nueva Directiva de eficiencia energética de los edificios (EPBD) [2], que establece una «hoja de ruta» con medidas para renovar el parque inmobiliario y mejorar su eficiencia energética. Entre las medidas se encuentra la obligación de calcular el potencial de calentamiento global (GWP) de los edificios nuevos desde 2030, adelantando la aplicación a los edificios públicos a 2028. Este cálculo se debe realizar conforme a la Norma UNE-EN 15978:2012 [3]², que basa su metodología en el ACV.

El ACV de un activo construido (edificio u obra de ingeniería civil) es especialmente complejo debido a la enorme cantidad de materiales, productos y sistemas que incluye. La gran cantidad de datos dificulta las evaluaciones ambientales, siendo prácticamente inmanejables sin el apoyo de herramientas digitales. El uso de estas herramientas afronta una

2 Esta norma se encuentra en revisión y, de aprobarse el voto formal en octubre, podría estar publicada a finales de 2025 como norma europea y adoptada en español en el segundo trimestre de 2026.

importante barrera: la ausencia de datos sobre los productos en formatos que puedan integrarse directamente en el software empleado para el ACV.

1.2. El dónde

El pasaporte digital de producto (DPP) es un pilar fundamental en la estrategia de la Unión Europea para la transición hacia una economía más *verde*. Se busca mejorar la transparencia y la trazabilidad en la cadena de valor, facilitando a consumidores y empresas la toma de decisiones informadas que consideren aspectos ambientales.

El DPP es una de las herramientas para la aplicación del Pacto Verde Europeo y el Plan de Acción de Economía Circular de la UE que tienen, entre otros objetivos, fomentar la transparencia, combatir el greenwashing con datos fiables, simplificar el cumplimiento de la legislación para las empresas (especialmente las pymes) y promover una economía más sostenible y circular. El DPP fue concebido, inicialmente, para garantizar la fiabilidad de las «afirmaciones ambientales» (environmental claims) en el marco del ecodiseño de los productos, pero este concepto se ha ampliado hasta convertirse en punto de referencia para los datos de los productos que se introduzcan en el mercado único.

Las ventajas del DPP incluyen el acceso «sencillo» a los datos, el almacenamiento seguro (y con gestión de permisos) de la información, su disponibilidad a largo plazo (persistencia) y su formato legible por computador (machine-readable). Legible por computador implica que los datos están estructurados de manera que los sistemas informáticos pueden identificar, procesar y compartir los datos de forma automática, lo que se consigue mediante estándares abiertos. El uso de normas europeas e internacionales reduce la dependencia de un único proveedor de tecnología, lo que lo dota al sistema de mayor flexibilidad y fiabilidad a largo plazo.

El nuevo Reglamento europeo sobre la comercialización de los productos de construcción (RPC)³ [4] y el Reglamento europeo sobre diseño ecológico de productos sostenibles (ESPR)⁴ [5], ambos publicados en 2024, exigen a los fabricantes que faciliten determinada información mediante un DPP

³ Es posible encontrar más información sobre el RCP en la web [Construction Products Regulation \(CPR\)](#) de la Comisión Europea.

⁴ Es posible encontrar más información sobre el ESPR en la web [Ecodesign for Sustainable Products Regulation](#) de la Comisión Europea.

cuando comercialicen sus productos en el mercado único de la UE⁵. La primera legislación europea en que apareció el DPP es el Reglamento europeo de pilas, baterías y sus residuos [6], publicado en 2023.

Todos los productos cubiertos por el RPC, y muchos de los productos cubiertos por el ESPR, se instalan en edificios o infraestructuras. Como ejemplos tenemos los sistemas de climatización o calefacción, las bombas de agua o la iluminación. Los datos contenidos en el DPP de estos productos y sistemas podrán integrarse en las herramientas de cálculo de ACV, reduciendo enormemente los recursos necesarios para capturar, interpretar, tratar y transferir esta información ambiental.

El RPC exige la interoperabilidad de los datos del DPP con BIM⁶ para facilitar la integración de la información de producto con las herramientas empleadas por proyectistas, constructores y gestores de activos en las obras de edificación o infraestructuras.

1.3. El cómo

El DPP es un sistema para registrar, procesar y compartir de forma digital información estructurada sobre las prestaciones técnicas y los datos ambientales de los productos que se comercialicen en el mercado único Europeo. La información está vinculada al producto físico (modelo, lote o artículo individual) mediante una serie de identificadores y es accesible mediante un soporte de datos⁷ (data carrier). Además, el DPP estará accesible a través de un registro centralizado gestionado por la Comisión, el cual «conectará» la solicitud con los datos almacenados en el servidor del fabricante o en un prestador de servicios de DPP, según proceda.

El contenido del DPP varía en función de la familia de productos, pero contendrá –en general– información sobre las prestaciones técnicas pertinentes; aspectos relacionados con la reparabilidad, el mantenimiento y la reutilización de los productos; información ambiental basada en ACV (como el GWP); parámetros relacionados con la eficiencia energética; o el modo de tratar el producto en su fin de vida.

5 Es posible encontrar más información sobre el mercado único en la página [Síntesis de la legislación de la UE - Mercado interior](#).

6 Es posible encontrar más información sobre los aspectos de digitalización en el nuevo RPC en el artículo [Impulso de las normas a la digitalización en el Reglamento europeo de productos de la construcción](#).

7 Como ejemplos de soportes de datos tenemos los códigos QR o las etiquetas NFC.

En el caso del RPC, la información técnica y los indicadores de sostenibilidad ambiental estarán disponibles en la declaración de prestaciones y conformidad (DoPC)⁸. La DoPC contiene las prestaciones del producto en relación con sus características esenciales, definidas conforme se establece en normas armonizadas europeas u otros documentos, junto con otra información como los usos declarados del producto o los datos del fabricante. La DoPC es un requisito para poder fijar el marcado CE al producto, su embalaje o la documentación de acompañamiento. Este marcado CE es una obligación para poder comercializar algunos productos en el mercado único europeo, por lo que la DoPC es un documento vital para los fabricantes. La emisión de la DoPC tiene dos implicaciones de gran importancia

- Al emitir la DoPC, el **fabricante asume la responsabilidad** de la conformidad del producto con las prestaciones declaradas y con los requisitos aplicables. Los importadores o distribuidores que introducen un producto en el mercado único con su propio nombre deben emitir la DoPC asumiendo la misma responsabilidad que el fabricante.
- Los Estados miembro deben otorgar **presunción de conformidad** a la DoPC y, por tanto, a la información sobre las prestaciones técnicas y los indicadores ambientales contenida en la misma.

La DoPC formará parte del pasaporte digital de los productos de construcción (RPC-DPP), junto con otra documentación como las instrucciones de uso, de instalación o de seguridad; la documentación técnica; o la documentación exigida en otra legislación europea. Este último punto es muy importante, ya que permitirá unificar la documentación que un fabricante está obligado a suministrar en un único sistema.

Para implementar el sistema DPP, la Comisión Europea emitió una solicitud de normalización (SR)⁹ para el desarrollo de normas europeas sobre el pasaporte digital de producto [7]. Para dar respuesta a esta solicitud, el organismo europeo de normalización CEN/CENELEC creó el CEN/CLC/JTC 24 sobre pasaporte digital de producto en 2023. La Asociación Española de Normalización (UNE) creó como espejo nacional el comité

⁸ Es posible encontrar más información —y documentación— en el artículo [Pasaporte digital de producto e indicadores ambientales en el nuevo RPC](#).

⁹ Es posible encontrar más información sobre los SR en la web [Standardisation requests](#) de la Comisión Europea.

CTN-UNE 333¹⁰. Para el sector de construcción, los aspectos relacionados con DPP se tratan en el comité europeo CEN/TC 442 de BIM, cuyo espejo nacional es el CTN-UNE 332¹¹. La situación de sus normas se describe en el capítulo siguiente.

El sistema DPP mantiene algunos aspectos pendientes de definición, como el emplazamiento en que se almacenarán los datos. El sistema del RPC-DPP está pendiente de definir mediante un Acto delegado que debería publicarse en los próximos meses. La Comisión encargó un estudio de viabilidad para analizar las diversas opciones de almacenamiento de los datos del DPP [8]:

- a) Sistema centralizado, gestionado por la Comisión.
- b) Sistema federado, distribuido en prestadores de servicio autorizados.
- c) Sistema descentralizado en los fabricantes, con un sistema de respaldo (*backup*) obligatorio.

La arquitectura del sistema puede influir en la «facilidad» de acceso a los datos, por lo que será importante para el despliegue de cualquier herramienta basada en el sistema DPP.

2. UN SISTEMA BASADO EN ESTÁNDARES

2.1. Normas horizontales para el DPP

El comité CEN/CLC/JTC 24 está desarrollando una serie de normas para dar respuesta al SR de DPP [7], cubriendo los siguientes aspectos:

- Soportes de datos e identificadores únicos.
- Gestión de derechos de acceso.
- Interoperabilidad (técnica, semántica y organizativa), incluyendo los protocolos y formatos de intercambio.

10 Es posible encontrar más información sobre el CTN 333 en el artículo [Pasaporte digital de producto: una puerta a la transparencia](#), publicado en la Revista UNE.

11 Es posible encontrar más información sobre el CTN 332 en el artículo [CTN-UNE 332: Comité UNE de Digitalización de la información para edificación y obra civil](#), publicado en la Revista UNE, y en el artículo [Nuevo comité español de normalización en BIM y digital twins](#), publicada con motivo de su creación en 2023.

- Almacenamiento de datos.
- Tratamiento de datos: registro, modificación y actualización.
- Autenticación, fiabilidad e integridad de los datos.
- Seguridad y privacidad de los datos.

Para elaborar las normas, el comité se estructura en cuatro grupos de trabajo:

- WG 1 Grupo estratégico (de coordinación)
- WG 2 Identificadores únicos y soporte de datos
- WG 3 Seguridad
- WG 4 Interoperabilidad

En el momento de redactar este artículo, todos los proyectos activos de este comité se encontraban en voto de *Encuesta europea*. En concreto:

- prEN 18219 DPP - *Unique identifiers*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18220 DPP - *Data carriers*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18216 DPP - *Data exchange protocols*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18222 DPP - *APIs for the product passport lifecycle management and searchability*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18223 DPP - *System interoperability*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18221 DPP - *data storage, archiving, and data persistence*. Finaliza el voto el 18 de septiembre.
- prEN 18239 DPP - *access rights management, information system security, and business confidentiality*. Finaliza el voto el 23 de octubre.
- prEN 18246 DPP - *Data authentication, reliability and integrity*. Finaliza el voto el 11 de noviembre.

Estas normas definirán el funcionamiento del DPP para productos cubiertos por distintas legislaciones europeas, como baterías, luminarias, equipos de climatización o productos de construcción¹².

2.2. Normas para la DoPC digital e integración con BIM

El nuevo RPC obliga a los fabricantes a entregar una copia digital de la DoPC para cada producto que comercialice en el mercado único (siempre que este producto esté cubierto por una especificación técnica armonizada citada en el DOUE conforme al nuevo RPC). Este documento debe facilitarse de forma gratuita, en el idioma del país en que se comercializa, y sin limitaciones derivadas de formatos o sistemas propietarios.

Los datos de la DoPC digital deben estar estructurados de forma que sea legibles (y, a ser posible, interpretables) por computador, de forma que se puedan realizar búsquedas o comprobaciones.

Para armonizar la estructura de los datos de la DoPC digital de los distintos productos de construcción, UNE propuso en 2024 la creación de un grupo de trabajo específico dentro del comité europeo de BIM¹³. El CEN/TC 442/WG 12 *Digitalization of construction products performance characteristics* se creó en agosto de ese año con Secretaría UNE. El grupo está desarrollando la norma europea WI00442061 *Digital declaration of performance and conformity (DoPC) of construction products. Methodology, general requirements and criteria to develop data templates*. El objetivo de esta norma es facilitar criterios a los comités de productos de construcción que permitan el desarrollo de los *anexos de digitalización* en las futuras normas armonizadas. El objetivo es reducir los recursos necesarios para generar, mantener y utilizar la información digitalizada de los productos de construcción. El concepto se basa en el *Smart CE* definido en la Norma UNE 41316 [9] y en el documento europeo CWA 17316 [10].

Entre la información de la DoPC se encuentra la información ambiental, que provendrá principalmente de las declaraciones ambientales de producto (DAP) conforme a la norma UNE-EN 15804 [11], que seguramente se revisará. Las plantillas de datos para las DAP se definen actualmente en

12 Es posible encontrar más información sobre la actividad del CEN/CLC/JTC 24 en las presentaciones de la [jornada UNE sobre DPP](#), celebrada en marzo de 2025 en la ETSICCP de Madrid (UPM).

13 Es posible encontrar más información sobre la actividad del CEN/TC 442 de BIM en las presentaciones de la [jornada UNE sobre gestión de la información en BIM y DoPC digital](#), celebrada en junio de 2025 en la sede de UNE.

la norma UNE-EN ISO 22057 [12], que comenzará a revisarse antes de que termine 2025. La revisión de esta norma internacional debería basarse en la estructura de datos definida en el WI00442061 (DoPC digital), de forma que toda la información de los productos de construcción se facilite de forma homogénea. La revisión de la norma internacional debería considerar también la automatización de la interpretación por computador de los datos ambientales contenidos en las DAP digitales [13], así como facilitar su integración en los modelos BIM a través del esquema IFC [14].

El comité CEN/TC 442 está trabajando para asegurar la integración de la información de producto con los modelos de los activos construidos, tanto BIM como gemelos digitales (digital twins). UNE está desarrollando una intensa actividad en este caso, destacando la Secretaría de los grupos de normalización europeos WG 9 «gemelos digitales» y WG 12 «digitalización de las prestaciones de los productos de construcción».

3. DIGITALIZACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA

3.1. Contratación pública electrónica y «verde» para el sector de la construcción

La Comisión Europea planteó en 2017 [15] una serie de áreas de mejora para que la contratación pública «funcione», entre las que destaca el impulso de la transformación digital. No obstante, se explica que:

... todos los beneficios de la contratación pública electrónica solo podrán lograrse cuando el proceso de contratación pública en su totalidad se someta a la transformación digital. Esto incluye numerosas etapas, desde la planificación, notificación y presentación hasta la facturación, pago y archivado [15]

La contratación pública, que tradicionalmente se asociaba a burocracia y «trabajo manual», ha experimentado enormes cambios impulsada por la tecnología vinculada con la contratación pública electrónica (*e-procurement*), que ha automatizado –en buena medida– los procesos de compra y reducido la dependencia de formatos físicos como el papel. Uno de los motores de estas mejoras ha sido la normalización, con ejemplos como la factura electrónica conforme a la serie de Normas UNE-EN 16931.

La contratación electrónica consta de varias fases en las que la digitalización de la información de los productos que se integran en edificios e

infraestructuras puede ofrecer importantes ventajas:

- Automatización del control documental de la conformidad de los productos respecto a la legislación vigente y los pliegos del contrato.
- Automatización del control de recepción en obra.
- Mejora de la gestión documental, al contar con los documentos reglamentarios en formatos digitales.
- Integración de la información de los productos en herramientas de gestión avanzadas como el «libro digital del edificio», concebido como un repositorio común de toda la información relevante de un inmueble, que centraliza los datos y la documentación clave a lo largo de todo su ciclo de vida [16]. El libro digital del edificio puede basarse en modelos BIM generados durante el proyecto y la construcción, y emplearse para generar un gemelo digital que facilite la gestión del activo construido [17]. La integración con modelos digitales se trata en el apartado 28.3.

Respecto a contratación pública «verde» (GPP), la Comisión Europea ha publicado varios documentos que establecen criterios comunes [18], desarrollados con el objetivo facilitar a las administraciones públicas nacionales, regionales y locales el desarrollo de pliegos para compra de productos y la contratación de servicios de modo que se consideren criterios ambientales. Estos documentos tienen un carácter voluntario y, entre ellos, varios aplican a los edificios y las infraestructuras, como «diseño, construcción y gestión de edificios de oficinas», «mobiliario» o «diseño, construcción y mantenimiento de carreteras». Estos documentos no consideran la digitalización o, de hacerlo, lo hacen de forma muy limitada y sin considerar una implantación integral.

Los criterios europeos [18] contienen requisitos para los productos de construcción. Como ejemplos tendríamos:

- ACV para la evaluación de los impactos de los principales elementos del activo construido.
- DAP, de forma individual (contar con una DAP verificada) y como fuente para el ACV (agregación de DAP para el cálculo de indicadores como el GWP a nivel de edificio).
- Contenido en reciclado o reciclabilidad de los materiales.
- Reducción de emisiones en el transporte.

La DoPC digital contendrá esta información evaluada conforme al nuevo RPC, lo que permitirá vincularla con los criterios de contratación pública. La DoPC será parte de los documentos incluidos en el CPR-DPP, por lo que se podrá acceder a los indicadores ambientales de forma directa, como se explica en el apartado 28.2 siguiente.

La contratación electrónica tiene varios retos, como la gobernanza de datos o la falta de interoperabilidad de los sistemas, que pueden mejorarse mediante el DPP. La responsabilidad de los datos de las prestaciones y los indicadores de los productos de construcción quedará definida de forma clara en el sistema DPP. La existencia de una estructura de datos común para los productos de construcción mejorará la interoperabilidad en lo que se refiere al acceso a la información del material adquirido.

3.2. Contratación pública en el nuevo RPC

El nuevo RPC [4] hace referencia a la contratación pública ecológica relacionada con los activos construidos, cuyos criterios se basarán en Actos delegados de la Comisión para cada familia o categoría de productos específica.

El capítulo XII del nuevo RPC trata el modo en que los Estados miembro pueden incluir incentivos en los procesos de contratación pública. Los productos adquiridos deberán, al menos, superar las prestaciones mínimas obligatorias de sostenibilidad medioambiental definidas en dichos Actos delegados y/o las normas armonizadas pertinentes. Los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de establecer requisitos más estrictos para las prestaciones armonizadas, pero no crear criterios nuevos si están relacionados con el «zona armonizada» (es decir, cubierta por las especificaciones técnicas armonizadas europeas). En particular, los Estados miembro no pueden incluir requisitos de información o registro adicional; ni solicitar ninguna evaluación, verificación o marcado adicional para el producto. Al establecer disposiciones legales o administrativas, se deben respetar los umbrales definidos para las prestaciones y para los indicadores ambientales, así como respetar las clases establecidas por la Comisión.

La DoPC contendrá los indicadores ambientales basados en ACV, junto con otros como el contenido en material reciclado. Esta información se define como requisito en los documentos de GPP de la Comisión, como se expone en el apartado 28.1. El acceso a estos datos, que tendrán un formato estructurado, permitirá realizar comprobaciones automáticas de la información del producto y cálculos a nivel de activo construido, generando alertas o respuestas automáticas que podrían integrarse en el sistema de seguimiento de la contratación.

La DoPC es parte de la información contenida en el DPP, el cual será accesible de varias formas:

- Accediendo al portador de datos situado en el producto, su embalaje o la documentación de acompañamiento.
- Accediendo al registro centralizado DPP de la Comisión.
- Otros sistemas por determinar, como búsquedas en los proveedores de servicios, la web del fabricante, etc.

El sistema DPP tendrá un control de acceso para facilitar la información «pública» a cualquier operador económico y la información restringida exclusivamente a los actores autorizados (como organismos de vigilancia de mercado).

3.3. Integración del DPP en BIM

La Ley de contratos del sector público [19] establece que en los contratos de obras, de concesión de obras, de servicios y concursos de proyectos, se podrán exigir el uso de herramientas modelado BIM o similares. El RPC-DPP será compatible con BIM, con el objetivo de aprovechar las sinergias con las herramientas de software empleadas para el proyecto de edificios e infraestructuras. Por tanto, la relación entre BIM y DPP es «directa» para el caso de la contratación pública.

La contratación pública con requisitos BIM busca mejorar la eficiencia del gasto público en los contratos y, además, servir de palanca para la transformación digital de la industria de la construcción. Para ello, CBIM¹⁴ ha elaborado el Plan BIM en la contratación pública [20], que se implantará de forma gradual entre 2024 y 2030. Esta implantación progresiva se basa en cinco «niveles BIM» que cubren la estrategia, los procesos, la tecnología y las personas, como muestra la imagen siguiente.

14 [Comisión Interministerial BIM \(CBIM\)](#).





		DEFINICIÓN DE NIVELES BIM							
		REQUISITOS MÍNIMOS							
		DE ESTRATEGIA	DE PROCESOS		DE TECNOLOGÍA		DE PERSONAS		
									
		Estrategia	Procedimientos de trabajo requeridos en el contrato	Coordinación entre partes	Información del contrato	Entorno Común de datos (CDE)	Formatos de archivos	Capacitación órgano de contratación	Capacitación licitante
NIVELES BIM	1 PREVIO/ NO BIM	Sin estrategia para el uso de BIM en contratos.	No se requieren procedimientos para la gestión de la información del contrato.	Reuniones presenciales, virtuales y canales electrónicos.	Información gráfica, como planos CAD, no vinculada automáticamente a otros contenidos en otros archivos. No se utilizan modelos BIM.	Sin repositorios comunes para la gestión de la información del contrato.	Sin estándares.	No se requiere personal con conocimientos de BIM.	No se requiere personal con experiencia en contratos con requisitos BIM.
	2 INICIAL	Proyectos piloto o licitaciones aliadas con BIM.	Basados en sistemas de gestión de calidad (UNE-EN ISO 9000 o equivalente).	No se requiere que sea a través del CDE.	Planos CAD y modelos BIM para usos de obtención de planos y coordinación 3D.	Repositorio común con control de acceso. + Reglas para nomenclatura estandarizada de archivos y carpetas.	Formatos basados en estándares abiertos. Para modelos BIM, IFC según UNE-EN ISO 15725 o equivalente. Adicionalmente, se podrá requerir formato propietario.	Al menos una persona tiene formación BIM activa como responsable BIM del contrato.	Se requiere medios humanos con experiencia en contratos con requisitos BIM.
	3 MEDIO	Plan de uso BIM para toda la fase de diseño y obra.	Basados en sistemas de gestión de calidad (UNE-EN ISO 9000 o equivalente). + Guías o manuales específicos BIM de CBIM y organismos reconocidos.	Se realiza a través del CDE.	Modelos BIM para usos de obtención de planos, coordinación 3D y mediciones. Se puede producir alguna información o plano CAD no obtenida del modelo.	Repositorio común con control de acceso. + Reglas para nomenclatura estandarizada de archivos y carpetas. + Fichas de trabajo y estados de la información definidos, en línea con UNE-EN ISO 19650.	Formatos basados en estándares abiertos. Para modelos BIM, IFC según UNE-EN ISO 15725 o equivalente. Adicionalmente, se podrá requerir formato propietario.	Todo el equipo de trabajo que participa en el contrato está formado en BIM. Se define un responsable BIM del contrato.	Se requiere medios humanos con experiencia en contratos con requisitos BIM.
	4 AVANZADO	Plan de uso BIM para toda la fase de vida y mantenimiento.	Basados en sistemas de gestión de calidad (UNE-EN ISO 19650 o equivalente). + Guías o manuales específicos BIM de CBIM y organismos reconocidos.	Se realiza a través del CDE, con simulaciones y validaciones.	Modelos BIM para usos de obtención de planos, coordinación 3D, mediciones, mantenimiento o conservación y explotación y gestión de activos. Se gestionan y emplean librerías de objetos BIM. Residualmente cabe información o plano CAD no obtenida del modelo.	Solución tecnológica diseñada específicamente como CDE según UNE-EN ISO 19650 con distintas funcionalidades. + Reglas para nomenclatura estandarizada de archivos y carpetas.	Formatos basados en estándares abiertos. Para modelos BIM, IFC según UNE-EN ISO 15725 o equivalente. Para comunicaciones relacionadas con el modelo IFC, formato BCF o equivalente. Adicionalmente, se podrá requerir formato propietario.	Todo el equipo de trabajo que participa en el contrato está formado en BIM conforme a UNE-EN ISO 19650. + Experiencia previa en contratos gestionados con BIM. Se define un responsable BIM del contrato.	Se requiere medios humanos con experiencia en gestión de proyectos u obras y modelado BIM.
	5 INTEGRADO	Procedimiento sistemático de integración de procesos innovadores para la gestión de contratos.	Procedimientos certificados bajo UNE-EN ISO 19650 o equivalente. + Guías o manuales específicos BIM de CBIM y organismos reconocidos. + Manual de entrega de la información basado en UNE-EN ISO 19650 o equivalente.	Se requiere que sea únicamente a través del CDE, con simulaciones y validaciones.	Modelos BIM para cualquier uso. Se gestionan y emplean librerías de objetos BIM. Residualmente cabe información o plano CAD no obtenida del modelo.	Solución tecnológica diseñada específicamente como CDE según UNE-EN ISO 19650 con distintas funcionalidades. + Reglas para nomenclatura estandarizada de archivos y carpetas. + Acceso de datos a través de servicios web.	Siempre formatos basados en estándares abiertos. Para modelos BIM, IFC según UNE-EN ISO 15725 o equivalente. Para comunicaciones relacionadas con el modelo IFC, formato BCF o equivalente.	Todo el equipo de trabajo que participa en el contrato está formado en BIM conforme a UNE-EN ISO 19650. + Experiencia previa en contratos gestionados con BIM. Se define responsable BIM del contrato con 3 años de experiencia gestionando contratos con BIM.	Se requiere medios humanos con experiencia en gestión de proyectos u obras y modelado BIM con al menos 3 años y se valorará la implantación de UNE-EN ISO 19650 y su uso en contratos.

Figura 1: Niveles BIM. Fuente: CBIM

La integración del DPP en BIM puede mejorar los procesos en aspectos como la «coordinación entre partes», intercambiando la información de los productos mediante formatos estructurados, lo que facilitaría la comprobación automática de su conformidad o la recepción en obra; la «información del contrato», incorporando los DPP al modelo BIM; el «entorno común de datos (CDE)», integrando la gestión de los DPP en el flujo de trabajo; o el «formato de los archivos».

La nueva EPBD) [2] exige «cero emisiones» para los edificios públicos nuevos para 2028, lo que requiere el cálculo del GWP. Dado el gran número de edificios, esta obligación supone un importante reto para la Administración. El uso de BIM aliviará, en buena medida, la carga de trabajo necesaria. Con la incorporación del RPC-DPP, que contendrá el dato del GWP de cada material en un formato estructurado, será posible automatizar aún más el proceso. Esta situación con la nueva EPBD es un interesante ejemplo de cómo incorporar el DPP para reducir los recursos necesarios en procesos de gestión pública.

Otro ejemplo es el cálculo del GWP de las carreteras definido en la Orden Circular sobre el cálculo de la «huella de carbono» de los firmes [21], que proporciona valores calculados para las secciones de firme normalizadas en la Instrucción 6.1- IC [22]. El acceso a la información particular del producto concreto que se instala en el firme de carreteras permitirá calcular un GWP más preciso, comparando la «huella de carbono» del firme carretero construido con el valor teórico, lo que permitirá incluir incentivos o penalizaciones asociados a estos resultados.

4. CONCLUSIONES

El pasaporte digital de producto abre la puerta a incorporación automática de las prestaciones técnicas y los indicadores ambientales dentro de los procesos de contratación pública, incluyendo la ecológica. Uno de los principales objetivos de la implantación del sistema DPP es precisamente favorecer la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procesos de compra pública y privada, con el objetivo de generar una economía «verde» que favorezca a las organizaciones que fabrican de forma responsable y sostenible.

El uso de la información contenida en los DPP precisa que ésta sea no sólo «legible por computador», sino también «interpretable». Es decir, los recursos necesarios para capturar, interpretar y transferir la información entre el DPP y otros sistemas deben ser lo más reducidos posible, para poder aplicarlo al mayor número de procesos de compra. Esta condición de «interpretable por computador» precisa de un proceso de normalización que debe abordarse a nivel europeo e internacional.

El sector público licita o contrata edificios o infraestructuras, o servicios asociados a estos activos construidos. La gestión del proceso de contratación de los distintos procesos debería fundamentarse en las herramientas que ya se utilizan para su diseño, construcción y gestión: las soluciones asociadas a BIM. La Administración Pública, en sus distintos niveles, está dando un fuerte impulso a esta integración con modelos digitales, destacando el Plan BIM en la Contratación Pública.

Debido al gran número de agentes que deben interactuar durante la construcción y la vida útil de los activos construidos, se precisa contar con formatos, procesos y sistemas de gestión normalizados. En el campo de BIM y DPP, destacan a nivel español los comités CTN 332 y CTN 333, espejos de los comités europeos CEN/TC 442 y CEN/CLC/JTC 24. En este campo, UNE está desarrollando una intensa actividad, incluyendo

la Secretaría de los grupos de normalización europeos relacionados con gemelos digitales o la digitalización de la DoPC.

5. ABREVIATURAS

ACV	Análisis de ciclo de vida
BIM	<i>Building Information Modelling</i> (modelado de información para la construcción)
RPC	Reglamento europeo de productos de construcción
DAP	Declaración ambiental de producto
DoPC	<i>Declaration of Performance and Conformity</i> (declaración de prestaciones y conformidad)
DOUE	Diario oficial de la Unión Europea
DPP	<i>Digital Product Passport</i> (pasaporte digital de producto)
RPC-DPP	Pasaporte digital de los productos de construcción
EPBD	<i>Energy Performance of Buildings Directive</i> (Directiva de eficiencia energética de los edificios)
GPP	<i>Green Public Procurement</i> (contratación pública ecológica)
GWP	<i>Global Warming Potential</i> (potencial de calentamiento global)
SR	<i>Standardization Request</i> (solicitud de normalización)
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> (Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente)

6. BIBLIOGRAFÍA

- [1] UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME AND GLOBAL ALLIANCE FOR BUILDINGS AND CONSTRUCTION. Not just another brick in the wall: The solutions exist - Scaling them will build on progress and cut emissions fast. Global Status Report for Buildings and Construction 2024/2025, 2025. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/47214>.
- [2] UNIÓN EUROPEA, Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición), 2024.
- [3] ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN. UNE-EN 15978:2012, Sostenibilidad en la construcción. Evaluación del comportamiento ambiental de los edificios. Métodos de cálculo, 2012.
- [4] UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2024/3110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establecen reglas armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga el Reglamento (UE) n.º 305/2011, 2024.
- [5] UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE, 2024.
- [6] UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE, 2023.
- [7] COMISIÓN EUROPEA, Commission Implementing Decision of 31.7.2024 on a standardisation request to CEN, CENELEC and ETSI as regards digital product passports in support of Union policy on ecodesign requirements for sustainable products and on batteries and waste batteries, 2024.
- [8] COMISIÓN EUROPEA: DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL MARKET, INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMES. COBUILDER, TECNALIA AND UNE NORMALIZACIÓN ESPAÑOLA. Feasibility study on the establishment of the Construction Products Regulation (CPR) Digital Product Passport (DPP) system, Publications Office of the European Union, 2025. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf329d5e-3464-11f0-8a44-01aa75e-d71a1/language-en>.
- [9] ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN, UNE 41316:2020 Declaración de prestaciones digital para productos de construcción (Smart CE marking), 2020.
- [10] COMITÉ EUROPEO DE NORMALIZACIÓN, CWA 17316:2018 Smart CE marking for construction products, 2018.
- [11] ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN, UNE-EN 15804:2012+A2:2020 Sostenibilidad en la construcción. Declaraciones ambientales de producto. Reglas de categoría de producto básicas para productos de construcción, 2020.
- [12] ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN, UNE-EN ISO 22057:2022 Sostenibilidad en edificios y obras de ingeniería civil. Plantillas de datos para el

- uso en BIM de la información de las declaraciones ambientales de productos de construcción, 2022.
- [13] ARAGÓN, A; ALBERTI, M.G. Limitations of machine-interpretability of digital EPDs used for a BIM-based sustainability assessment of construction assets. *Journal of Building Engineering*, vol. 96, no. 110418, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.jobe.2024.110418>.
 - [14] ARAGÓN, A; ET AL. Bridging interoperability gaps between LCA and BIM: Analysis of limitations for the integration of EPD data in IFC. *Buildings*, vol. 15, nº 15, 2025. <https://doi.org/10.3390/buildings15152760>.
 - [15] COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa [COM(2017) 572 final], 2017.
 - [16] COMISIÓN EUROPEA. Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, Volt, J., Toth, Z., Glicker, J., De Groote, M. et al., Definition of the digital building logbook – Report 1 of the study on the development of a European Union framework for buildings’ digital logbook. Publications Office of the European Union, 2020.
 - [17] ARAGÓN, A.; ET AL. Seeking a definition of digital twins for construction and infrastructure management. *Applied sciences*, vol. 15, nº 3, 2025. <https://www.mdpi.com/2076-3417/15/3/1557>.
 - [18] COMISIÓN EUROPEA. Green Public Procurement Criteria and Requirements. Disponible en: https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en. (Fecha de último acceso: 21 08 2025).
 - [19] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, 2017.
 - [20] MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. GOBIERNO DE ESPAÑA. Plan de incorporación de la metodología BIM en la contratación pública de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes. Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2023. Disponible en: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cbim/v_26_bis_web_plan_bim_contratacion_publica.pdf.
 - [21] MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE. GOBIERNO DE ESPAÑA. Orden Circular OC 3/2024 sobre cálculo de la huella de carbono (etapas de A1 a A5) de la construcción o rehabilitación de firmes, 2024. Disponible en: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/oc_3-2024_huella_de_carbono_final_vi_0.pdf.
 - [22] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE ESPAÑA, Orden FOM/3460/2003, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la norma 6.1-IC “Secciones de firme”, de la Instrucción de Carreteras, 2003.

“NOVEDADES EN COMPRA PÚBLICA VERDE Y ALIMENTACIÓN (En España a nivel estatal)”

“NEWS ON GREEN PUBLIC PROCUREMENT AND FOOD
(In Spain at the state level)”

Autor: Juan Martínez Martínez. Secretario de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Resumen:

La compra pública verde busca reducir el impacto ambiental de los productos y servicios adquiridos por las administraciones. La alimentación es un sector clave por su impacto en la salud, el medio ambiente y la economía local. Durante el año 2025 diversas iniciativas normativas han impuesto obligaciones en que afectan a los contratos públicos de alimentación, mereciendo destacar la obligación de una condición especial de ejecución para la prevención del desperdicio alimentario.

Abstract:

Green public procurement seeks to reduce the environmental impact of products and services purchased by public authorities. Food is a key sector due to its impact on health, the environment, and the local economy. During 2025, various regulatory initiatives have imposed food-related obligations affecting public contracts, with special execution conditions for preventing food waste being highlighted.

Palabras clave: Novedades legislativas, derecho ambiental; alimentación; condición especial de ejecución; comedores colectivos; desperdicio alimentario; medio ambiente.

Keywords: Legislative developments, environmental law; food; special enforcement conditions; collective dining halls; food waste; environment.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	139
2. MARCO PREVIO A LA LEY 1/2025	140
2.1. Estrategia “De la Granja a la Mesa”	140
2.2. Marco normativo	140
2.3. Recursos para aplicar criterios ecológicos en los contratos públicos de alimentación	142
3. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN 2025	142
3.1. Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo.	143
3.2. Real Decreto 315/2025 de 15 de abril	143
3.3. Ley 1/2025, de 1 de abril	144
3.4. Proyecto de Real Decreto sobre alimentación saludable y sostenible (consulta pública)	144
4. LA CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN RELATIVA A LA PREVENCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO	144
4.1. La nueva condición especial de ejecución	144
4.2. Ámbito de aplicación	146
4.3. Buenas prácticas en la redacción de pliegos	147
4.4. Cómo incluir en los contratos la nueva condición especial de ejecución.	148
5. CONCLUSIÓN	149
6. BIBLIOGRAFÍA	150

Index

1. INTRODUCTION	139
2. PRELIMINARY FRAMEWORK FRAMEWORK PRIOR TO LAW 1/2025	140
2.1. Regulatory Framework	140
2.2. Farm-to-Fork Strategy.....	140
2.3. Resources for Applying Green Criteria in Public Food Contracts	142
3. LEGISLATIVE DEVELOPMENTS IN 2025	142
3.1. Royal Decree 214/2025, of March 18.....	143
3.2. Royal Decree 315/2025, of April 15.....	143
3.3. Law 1/2025, of April 1	144
3.4. Draft Royal Decree on healthy and sustainable eating (public consultation)	144
4. The Special Condition for Implementation Regarding Food Waste Prevention	144
4.1. The New Special Condition for Implementation	144
4.2. Scope	146
4.3. Good practices in drafting specifications.....	147
4.4. How to include the new special performance condition in contracts.....	148
5. CONCLUSION.....	149
6. Bibliography.....	150

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública en Europa y en España ha evolucionado hacia un modelo estratégico que no solo busca la eficiencia económica, sino también alcanzar objetivos de políticas públicas en áreas sociales, medioambientales y de innovación, yendo más allá de la mera adquisición de bienes y servicios.

En este contexto, la compra pública verde (CPV), por su volumen y capacidad de influencia, se ha consolidado como una valiosa herramienta para que las administraciones públicas avancen hacia modelos de producción y consumo responsables y sostenibles influyendo en el comportamiento del sector privado al liderar con su ejemplo la transición ecológica. En el ámbito público los contratos de alimentación destacan por la relevancia del impacto ambiental, social y económico que conlleva.

Incorporar consideraciones ambientales en los pliegos de condiciones permite que las entidades contratantes promuevan una cadena de consumo más responsable, alineada con uno de los [objetivos de desarrollo sostenible](#) (ODS) adoptados por la ONU, en concreto el 12 “producción y consumo responsables”. Así, por ejemplo, la CPV en el ámbito de los contratos de servicios de alimentario permite:

- Reducir el impacto ambiental de la producción, distribución y consumo de alimentos.
- Mejorar la salud a través de menús más equilibrados, con dietas saludables y sostenibles.
- Apoyar a productores locales y sistemas agroalimentarios más justos, impulsando la economía local y el empleo rural.
- Reducir el desperdicio alimentario.

El sector público es responsable de abastecer importantes volúmenes de alimentos y bebidas que repercuten en la vida de miles de personas a través de servicios como los comedores escolares, los servicios de restauración en hospitales y residencias, centros penitenciarios, etc. La alimentación representa un sector significativo por su peso en el gasto público y su potencial transformador.

Las administraciones públicas tienen una gran responsabilidad para dirigir las condiciones de los contratos de los servicios de alimentación hacia patrones de consumo más responsables y eficientes.

2. MARCO PREVIO A LA LEY 1/2025

2.1. Estrategia “De la Granja a la Mesa”

Partiendo del Pacto Verde Europeo, esta Estrategia consiste en un marco de actuación presentado por la Comisión Europea el 20 de mayo de 2020. Promueve sistemas alimentarios sostenibles, la reducción del uso de pesticidas, y la mejora del bienestar animal.

La [Estrategia de la Granja a la Mesa](#) (Farm to Fork) de la Unión Europea busca promover dietas saludables, reducir el impacto ambiental, y fortalecer la resiliencia de la cadena alimentaria. Esto se traduce en un aumento del interés por alimentos frescos, procedentes de fuentes sostenibles y con cadenas de suministro cortas, así como en la necesidad de formar a los consumidores para la elección de alimentos y de impulsar la responsabilidad en toda la cadena de suministro.

2.2. Marco normativo

Las Directivas de contratación pública (tanto la 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, como la 2014/24/UE, sobre contratación pública y la 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales), permiten incluir criterios ambientales y sociales en todas las fases del procedimiento de contratación.

En España Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, también habilita y promueve la inclusión de forma transversal de criterios sociales y ambientales, como prescripciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución. En concreto, el artículo 202 establece la obligación de incorporar una condición especial de ejecución que puede ser de carácter ético, social o ambiental.

Asimismo, el [Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado](#) establece objetivos y criterios para conseguir contratos verdes, incluyendo los servicios de alimentación.

Como antecedentes relevantes en materia de desperdicio alimentario podemos citar la [Resolución del Parlamento](#) Europeo de 16 de mayo de 2017, sobre la iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria.

A nivel estatal, la [Ley 7/2022](#), de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ya contenía medidas de prevención de residuos alimentarios. En concreto, el artículo 18 establece que las autoridades competentes adoptarán medidas de prevención en la generación de residuos de alimentos, y en el 19 se indica que las empresas de producción primaria, las industrias alimentarias y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar por este orden:

- 1º La donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo.
- 2º La alimentación animal y la fabricación de piensos.
- 3º Su uso como subproductos en otra industria.

A nivel autonómico la [Ley 3/2020](#), de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios, de Cataluña, impone a la administración pública autonómica el deber de incorporar en los contratos públicos cláusulas para prevenir el despilfarro alimentario.

Sin embargo, con este marco normativo, la práctica demuestra el escaso uso que se hacía de las cláusulas destinadas al fin de prevenir el desperdicio alimentario. Así, por ejemplo, en el [estudio sobre ambientalización de comedores escolares](#) realizado por el [Grupo de Investigación Compra Pública Verde](#) de la Universidad de Alcalá, las consideraciones ambientales se presentan en 16 categorías que se corresponden con la finalidad o impacto ambiental perseguido por el órgano de contratación, una de ellas la reducción del desperdicio alimentario. Llama la atención la escasa presencia de especificaciones técnicas relacionadas con las categorías de “desperdicio alimentario” (en torno al 3 % de los contratos analizados). Como criterio de adjudicación, el desperdicio alimentario tan sólo figura en un 0,9% (tanto de manera exclusiva, como mixta) de las licitaciones. En cambio, no se recoge ninguna condición especial de ejecución con este objetivo. Cabe poner este dato en contraste con la elevada utilización de las condiciones especiales de ejecución (CEE) de carácter ambiental en los datos de todas las administraciones públicas señalando, en los diversos estudios y estadísticas de cumplimiento de consideraciones ambientales en los contratos públicos, que su verdadero impulso vino dado al establecer el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público (LCSP) la obligación de establecer en los pliegos de cláusula administrativas particulares (PCAP) al menos una CEE de carácter social, ambiental o ético.

2.3. Recursos para aplicar criterios ecológicos en los contratos públicos de alimentación

En este momento previo a la Ley 1/2025, ante la escasez de medidas legislativas imperativas sí cabe destacar la existencia de diversos recursos para que los órganos de contratación puedan introducir consideraciones ambientales en determinados contratos. A fin de facilitar la labor de las unidades de contratación y promover la integración voluntaria de aspectos ecológicos en los distintos objetos contractuales se han publicado una multiplicidad de guías, instrucciones, manuales y otros instrumentos de ayuda.

Podemos señalar como más representativos en el ámbito de los servicios de alimentación los relacionados en el apartado bibliografía de este mismo artículo. La Universidad de Alcalá ha liderado la elaboración de guías prácticas para aplicar la CPV en los contratos de servicios de alimentación, incluyendo cláusulas específicas para prevenir el desperdicio alimentario y fomentar productos de proximidad. De su fecunda [labor productora](#) cabe reseñar:

- [Guía de Compra Pública Verde en el sector de la alimentación](#). Normativa, instrumentos estratégicos, instrucciones y guías de compra pública verde y cambio climático: incluye cláusulas tipo, indicadores de seguimiento y ejemplos prácticos.
- [Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado](#): herramienta desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para ayudar a la Administración General del Estado y sus organismos a integrar la sostenibilidad ambiental en sus procesos de contratación. Ofrece una guía sobre los principios, el marco regulatorio y los procedimientos, desde la preparación del contrato hasta su ejecución, con el objetivo de reducir el impacto ambiental de los bienes, servicios y obras adquiridos.

3. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN 2025

En España en 2025, a nivel estatal, se han publicado varias normas tienen incidencia en los contratos públicos que afectan a la alimentación:

3.1. Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo.

[RD 214/2025](#) de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Aunque explícitamente no modifica la LCSP ni determina que la huella de carbono sea un criterio obligatorio en los contratos públicos, sí impulsa la inclusión de criterios ambientales voluntarios en los pliegos que valoren la reducción de emisiones de CO₂.

Las entidades contratantes deberán tener en cuenta las obligaciones del RD en sus estrategias de contratación, especialmente en sectores con alto impacto ambiental (alimentación, transporte, energía o la construcción). Por ejemplo, los pliegos de condiciones pueden:

- Incluir como criterio de solvencia técnica la experiencia del licitador en cálculo de huella de carbono.
- Establecer como criterio de adjudicación la menor huella de carbono del servicio o producto ofertado.
- Incorporar condiciones de ejecución que obliguen a alcanzar minoraciones de emisiones de CO₂ durante la ejecución del contrato.

3.2. Real Decreto 315/2025 de 15 de abril

[RD 315/2025](#), de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.

Establece criterios nutricionales y de sostenibilidad para los comedores escolares, tales como porcentajes mínimos de productos ecológicos, de proximidad y de temporada y prohíbe ciertos alimentos ultraprocesados en los menús escolares. La disposición final segunda prevé una entrada en vigor diferida a 2027 para determinados criterios cuyo cumplimiento por parte de los centros educativos puede presentar mayores dificultades, estableciéndose un plazo de tiempo suficiente para que los contratos de suministros de alimentos puedan adaptarse a las nuevas disposiciones.

3.3. Ley 1/2025, de 1 de abril

[Ley 1/2025](#), de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Modifica el [artículo 202](#) de la LCSP obligando a incluir una condición especial de ejecución de prevención del desperdicio alimentario en los contratos de servicios de alimentación en instituciones públicas.

3.4. Proyecto de Real Decreto sobre alimentación saludable y sostenible (consulta pública)

Hasta el 21 de junio de 2025 estuvo abierta la [consulta pública](#) de un proyecto de Real Decreto para fomentar la alimentación saludable y sostenible en la contratación de las administraciones públicas y en centros de personas dependientes o con necesidades especiales.

Pretende extender los criterios nutricionales y de sostenibilidad fijados para los comedores escolares a los servicios de alimentación en centros sanitarios, residencias y comedores sociales, es decir a los centros que atienden a personas dependientes o con necesidades especiales. Por ejemplo, introduce cláusulas para prevenir el desperdicio alimentario y fomentar la donación de excedentes.

4. LA CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN RELATIVA A LA PREVENCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO

4.1. La nueva condición especial de ejecución

El 2 de abril de 2025 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la [Ley 1/2025](#), de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. El objeto de esta Ley es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo una jerarquía de prioridades de solución, en sintonía con la Agenda 2030, en concreto se vincula con el ODS 12 “producción y consumo responsables”, que fija como meta 3 para 2030 “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”. La disposición adicional duodécima de esta Ley 1/2025, modifica la LCSP, añadiendo un nuevo párrafo al apartado 1 de su [artículo 202](#), quedando la redacción como sigue:

“(…)

Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”.

El artículo 202 de la LCSP ya establecía que los órganos de contratación deben incorporar condiciones especiales de ejecución que promuevan objetivos sociales, éticos, medioambientales o de innovación. Tras su reforma, con la entrada en vigor de la Ley 1/2025, se añade expresamente la prevención del desperdicio alimentario como uno de estos objetivos.

La ubicación sistemática de la nueva CEE en el apartado 1 del artículo 202 indica que se trata de una obligación adicional a las ya fijadas en el citado artículo. Se señala que será obligatorio el establecimiento de, al menos, una CEE de las enumeradas en el apartado 2 y que cuando se cumplan las condiciones previstas en los servicios de alimentación será obligatoria una CEE específica de prevención del desperdicio alimentario. Es decir, en un contrato de servicios de alimentación hay que incorporar obligatoriamente la CEE relativa a la prevención del desperdicio alimentario, pero ello no excluye la obligación genérica de incorporar una CEE de carácter social, ambiental o ético, de manera que en los pliegos de estos contratos se incluirá obligatoriamente una condición especial relativa a la prevención del desperdicio alimentario y adicionalmente se puede incluir alguna CEE de otro tipo, como por ejemplo una relativa a las condiciones sociales de los trabajadores que prestarán el servicio, o la reducción de consumo energético.

La CEE de prevención del desperdicio alimentario es una cláusula que procede especialmente en los contratos que se refieren a servicios de restauración, teniendo como objetivo fomentar la reducción del desperdicio de alimentos y promover su aprovechamiento.

Con la introducción en sus contratos de una CEE sobre prevención del desperdicio alimentario, las administraciones públicas dan ejemplo de un comportamiento responsable, sirviendo a la vez como modelo a organizaciones privadas y a los propios usuarios de los servicios públicos. De este modo, las cláusulas sobre prevención del desperdicio alimentario impactan en los actores económicos y sociales, incitando a los productores y consumidores a seguir un modelo de consumo más racional y sostenible.

Cabe también recordar que la prevención del desperdicio alimentario en el ámbito público no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental, sino que también mejora la eficiencia del gasto público y promueve la justicia social. La alimentación es un sector con una notable relevancia presupuestaria, pudiendo obtener significativos ahorros económicos a través de la mejor gestión de los contratos públicos. Al evitar que un porcentaje de la producción vaya directamente a la basura y no se utilice de forma racional se genera un ahorro de recursos que a corto y medio plazo reduce los costes operativos del servicio.

4.2. Ámbito de aplicación

Respecto de los sujetos obligados, la nueva CEE relativa a la prevención del desperdicio alimentario debe ser incorporada en las licitaciones de las administraciones públicas, afectando también a los poderes adjudicadores que no tengan la condición de administraciones públicas por la remisión del [artículo 319.1](#) de la LCSP a su artículo 202.

En cuanto al ámbito objetivo cabe señalar que el artículo 202 expresamente se refiere a los contratos de servicios de alimentación. La obligación incluye también a los contratos de servicios de alimentación que se tramiten como concesiones de servicios. Asimismo, se aplica la nueva CEE a los contratos mixtos calificados como servicios o concesión de servicios, pues se rigen por el régimen jurídico de la prestación principal, que suele ser la de mayor valor económico. En el caso de contratos mixtos, en el PCAP se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos. En este caso, la CEE debe vincularse a la organización del servicio, haciendo referencia tanto a los productos de alimentación como a las buenas prácticas y la manera de ejecutar el contrato.

Así, por ejemplo, quedan incluidos dentro de la obligación, aquellos contratos que tengan su objeto definido con los [códigos CPV](#) siguientes:

- 55000000 – Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.
- 55300000 – Servicios de restaurante y suministro de comidas.
 - 55320000 – Servicio de suministro de comidas.
 - {55321000 – Servicios de preparación de comidas.
 - {55322000 – Servicios de elaboración de comida.

- 55330000 – Servicios de cafetería.
- 55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior.
 - 55510000 –8 Servicios de cantina.
 - {55511000 –5 Servicios de cantina y otros servicios de cafetería para clientela restringida.
 - 55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior.
 - {55523000 – Servicios de suministro de comidas para otras empresas e instituciones.
- 55523100 – Servicios de comidas para escuelas.
 - {55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.

Además, cabe recordar que la nueva CEE debe ser cumplida por todos los subcontratistas que participen en la ejecución del contrato, garantizando una cadena de consumo responsable.

4.3. Buenas prácticas en la redacción de pliegos

Para redactar los pliegos de servicios de alimentación con la CEE relativa a la prevención del desperdicio alimentario es necesario que estos incorporen criterios que promuevan la eficiencia en la gestión de alimentos y reduzcan las pérdidas indicando las buenas prácticas que deben cumplir los adjudicatarios durante la ejecución del contrato para reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario. Estas prácticas pueden referirse a:

1) Planificación adecuada de los menús.

Los pliegos pueden exigir un plan de menús semanal o mensual, con opciones variadas y equilibradas, basado en la demanda real, evitando compras excesivas.

2) Gestión eficiente del inventario.

Se puede implementar un sistema de gestión de inventario en tiempo real para controlar las existencias, organizar el almacenaje por fechas y evitar la caducidad de productos.

3) Raciones de comida adecuadas.

Se deben dimensionar las cantidades de las raciones procediendo a

ajustar el tamaño de las porciones, evitando el exceso y promover la posibilidad de que los comensales puedan llevarse las sobras de forma segura.

4) Aprovechamiento integral de alimentos.

Los pliegos deben incentivar el uso de todas las partes de los alimentos, como pieles, hojas y tallos, para reducir el desperdicio y promover la creatividad culinaria.

5) Flexibilidad y adaptación.

Se debe permitir la adaptación a circunstancias imprevistas, como cambios en la demanda por variaciones en el número de comensales o la disponibilidad de alimentos, promoviendo la flexibilidad en la gestión.

4.4. Cómo incluir en los contratos la nueva condición especial de ejecución.

Para incluir una CEE en un contrato, en primer lugar, hay que proceder a la justificación de la misma, al igual que debe quedar justificada la elección del procedimiento de licitación, la clasificación que se exija a los participantes, los criterios de solvencia técnica o profesional y económica y financiera o el valor estimado del contrato.

Según el [artículo 202.1](#) de la LCSP las CEE, en general, deben cumplir con estos requisitos: estar vinculadas al objeto del contrato, no ser discriminatorias, ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea, e incluirse en el anuncio de licitación y en los pliegos del contrato.

- Las CEE deben estar relacionadas con la fase de ejecución del contrato y con su objeto principal, como exige el [artículo 145.6](#) de la LCSP. La [Directiva 2014/24/UE](#) incide en que las condiciones de ejecución deben estar vinculadas al objeto del contrato (artículo 70), el cual comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización, lo cual incluye las condiciones relativas al proceso de ejecución del contrato, pero excluye los requisitos relativos a la política general de la empresa (considerando 104).
- No pueden ser directas ni indirectamente discriminatorias y deben ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea.
- - Deben indicarse en el anuncio de licitación y en los PCAP, definiendo claramente su contenido y forma de cumplimiento. La

CEE debe estar claramente definida en los pliegos del contrato, especificando:

- Las obligaciones concretas del contratista.
- Los indicadores de cumplimiento.
- Las consecuencias del incumplimiento, que pueden incluir penalizaciones o llegar a la resolución del contrato si se califica como obligación esencial.

5. CONCLUSIÓN

La CPV en alimentación es una herramienta estratégica para avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles que está evolucionando rápidamente con constantes novedades legislativas. Es necesario que las administraciones públicas integren criterios ambientales y nutricionales de forma transversal, entre ellos la lucha contra el desperdicio alimentario, aplicando buenas prácticas para cumplir las nuevas obligaciones legales. A tal fin es sustancial la formación en contratación sostenible de los técnicos de las unidades promotoras, apoyándose en guías, formación y evaluación continua, fomentar el uso de cláusulas tipo y evaluar el impacto ambiental y social de los contratos.

El artículo 202 de la LCSP obliga a incluir CEE que fomenten prácticas responsables durante la ejecución del contrato que pueden ser de carácter social, ambiental o ético. En los contratos de servicios de alimentación en instituciones públicas, sin perjuicio de las anteriores, es obligatoria la incorporación de una relativa a la prevención y reducción del desperdicio alimentario.

La prevención del desperdicio alimentario debe abordarse de forma concreta, verificable y vinculada al objeto del contrato, especialmente en servicios de restauración colectiva a través de cláusulas que contemplen la supervisión y cumplimiento de estas condiciones.

Por otra parte, la formación de las unidades de contratación, la sensibilización para la prevención de la pérdidas y desperdicio alimentario y el seguimiento por el responsable del contrato de las CEE incorporadas a los contratos son puntos claves para garantizar el éxito de estas cláusulas y generar un impacto positivo duradero.

En resumen, las consideraciones ecológicas en los contratos de alimentación deben enfrentar desafíos como la resistencia al cambio, la falta de formación

técnica de las unidades promotoras de los contratos y la necesidad de fijar indicadores claros en los pliegos. Pero también ofrece oportunidades para mejorar la salud pública, reducir emisiones y dinamizar economías locales.

6. BIBLIOGRAFÍA

María Armada Seguí; Erica María Ferreira Teles; Ximena Lazo Vitoria; Juan Martínez Martínez. Grupo de Investigación Compra Pública Verde. Cátedra Contratación Pública Ecológica, Universidad de Alcalá-Fundación Biodiversidad (MITECO). Guía para la introducción en los contratos públicos de la condición especial de ejecución relativa a la prevención del Desperdicio Alimentario. Julio de 2025. Disponible en: [desperdicios.pdf](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

ECO-TALKS UAH: Focus on sustainable public procurement. Actividad prevista dentro de la Cátedra de Contratación Pública Ecológica Universidad de Alcalá – Fundación Biodiversidad (MITECO). Novedades en materia de alimentación y compra pública. 29 de mayo de 2025. Disponible en: [Eco-Talks mayo25 – Compra Pública Verde](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

ECO-TALKS UAH: Focus on sustainable public procurement. Desarrollado bajo el Proyecto nacional de investigación “Compra Publica Verde: una herramienta estratégica Contra el Cambio Climático. Análisis Sectorial: Alimentación, Edificación, Movilidad y Despoblación”. Real Decreto 315/202, de comedores escolares. 29 de junio de 2025. Disponible en: [Eco-Talks junio25 – Compra Pública Verde](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

María Armada Seguí, Cristhian Aznaran Carmelino, Erica Ferreira Teles, Mónica Giménez Baldazo, Ximena Lazo Vitoria. Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018-2022). Septiembre de 2024. Disponible en: [Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España \(2018-2022\)](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

X. Lazo Vitoria y M. Armada Seguí Universidad de Alcalá Grupo de Investigación Compra Pública Verde. Nuevamente el debate del producto de proximidad y los comedores escolares públicos. 21/10/2024. Disponible en: [Nuevamente el debate del producto de proximidad y los comedores escolares públicos | Observatorio de Contratación Pública](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Grupo de Investigación Compra Pública Verde de la Universidad de Alcalá, impulsado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y con el apoyo de la Dirección General de Servicios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado. septiembre 2023. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1soKRtfK8F9cQhCxoFZBIuxvY33LOlpQb/view> (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Guía de contratación ecológica del Senado. 31 de enero de 2023. Reunión número 133. XIV Legislatura. Página 6: Alimentación y servicios de restauración. Disponible en: [guia_contratacion_ecologica.pdf](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Plastics Europe y Anarpla (Asociación Nacional de Recicladores de Plástico). La compra pública verde como herramienta impulsora de la circularidad de los plásticos. Guía para la Administración Pública. Restauración y comedor (Pág. 70). Año 2023. Disponible en: [La compra pública verde como herramienta impulsora de la circularidad de los plásticos - Plastics Europe ES](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Trabajo colectivo. Revista General de Derecho Administrativo (IUSTEL). Sección Monográfica “Producto local y contratación pública”, N.º 64 octubre 2023. Coordinado por Lazo Vitoria, X. Disponible en: [Trabajo colectivo Revista General de Derecho Administrativo \(IUSTEL\) – Compra Pública Verde](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Ayuntamiento de Barcelona. Instrucción técnica para la aplicación de criterios de sostenibilidad en los servicios de alimentación. Publicada en la Gaceta Municipal el 19 de diciembre de 2022. Disponible en: [BCNROC. Repositori Obert de Coneixement de l'Ajuntament de Barcelona: Instrucción técnica para la aplicación de criterios de sostenibilidad en los servicios de alimentación](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Grupo de Investigación de Compra Pública Verde (UAH): Análisis de los pliegos de contratación del año 2022. Mónica Giménez Baldazo y Christians Alexander Aznaran Carmelino. Mensa Cívica: Análisis de pliegos de contratación del año 2015-2016 y comparativa entre pliegos de contratación y propuestas de mejora. Paola Hernández Oliván y Blanca Aguilar Catalán. Estudio comparativo y propuestas de mejora de pliegos de contratación de servicios de alimentación en centros educativos del departamento de educación del País Vasco. Noviembre de 2022. Disponible en: [Estudio-comparativo-2015-2016-y-2022.pdf](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Ximena Lazo Vitoria, Mónica Giménez Baldazo, Crissthians Aznaran Carmelino y Silvia de Prado Pérez. Grupo de investigación Compra Pública Verde. Universidad de Alcalá de Henares. Compra pública verde en el sector de la alimentación. Normativa, instrumentos estratégicos, instrucciones y guías de compra pública verde y cambio climático. Segunda versión: 12/07/2021. Disponible en: [Compra pública verde en el sector de la alimentación](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Felipe Celis (CETT-UB) Gaby Susanna (Plataforma Aprofitem els Aliments) Con el apoyo de Ajuntament de Barcelona. 12 pasos para un catering sostenible. Diciembre de 2019. Disponible en: https://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/prevenio/malbaratament_alimentari/recursos/guia_caterings_sostenibles.pdf (Fecha de último acceso 13-08-2025).

SF Justicia Alimentaria Global. Criterios de justicia alimentaria en la compra pública de alimentos. Guía para administraciones pública. Abril de 2013. Disponible en: [Criterios-de-Justicia-Alimentaria-en-la-Compra-Pública-de-Alimentos.-Guía-para-administraciones-públicas.pdf](#) (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Fundación Daniel y Nina Carasso junto a ECODES. Guía para la compra pública de servicios de alimentación y suministros de alimentos saludables y sostenible. Disponible en: ecodes.org/images/que-hacemos/04.Produccion_Consumo/Alimentacion/GUIA_ECODES_COMPRA_2024.pdf (Fecha de último acceso 13-08-2025).

Santiago Lesmes Zabalegui. CERAI. Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional. La compra pública de alimentos y servicios de alimentación con criterios de calidad, sostenibilidad y responsabilidad. Guía práctica para la aplicación en el País Valencià. Disponible en: sostenibilidadalimentaria.org/wp-content/uploads/2021/10/guia-practica-pais-valencia-compra-publica-sostenibilidad-alimentaria-gosa-cerai.pdf (Fecha de último acceso 13-08-2025).

“LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RESIDUOS: NUEVOS RETOS NORMATIVOS”^{1*}

“PUBLIC PROCUREMENT AS A TOOL FOR MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT: NEW REGULATORY CHALLENGES”

Autor: Itziar Sobrino García, Investigadora posdoctoral (Xunta de Galicia), Universidad de A Coruña (España)

Resumen:

La transición hacia una economía circular en la Unión Europea ha situado a la gestión de residuos municipales en el centro de las políticas ambientales. En este contexto, los modelos de recogida de alta eficiencia, como el puerta a puerta o los contenedores inteligentes, innegablemente vinculados a las tasas de pago por generación, requieren un uso intensivo de tecnologías que, de forma inevitable, implican el tratamiento de datos personales. El presente trabajo analiza, desde una perspectiva jurídica, los retos y oportunidades que plantea esta realidad para las entidades locales, competentes en la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos. Se abordan tres dimensiones interrelacionadas: el marco competencial y normativo que habilita el servicio, la incidencia de la Ley 7/2022 en la contratación pública de residuos, y las garantías necesarias para integrar de forma correcta la protección de datos personales en el ámbito de la contratación.

Abstract:

The transition towards a circular economy in the European Union has placed municipal waste management at the core of environmental policies. In this context, high-efficiency collection models —such as door-to-door systems, smart containers, or pay-as-you-throw schemes— rely heavily on technologies that inevitably involve the processing of personal data. This paper analyses, from an administrative law perspective, the challenges and opportunities this reality poses for local authorities, which hold the competence for providing the public service of municipal waste

¹ * El presente trabajo forma parte del proyecto “LEGISWASTE” PID2024-155789OA-I00 financiado por MICIU/ AEI / 10.13039/501100011033/ FEDER, UE (Spain). Además, también se ha desarrollado en el marco del “Programa de axudas á etapa posdoctoral da Xunta de Galicia na convocatoria de 2024 (Consellería de Cultura, Educación, Formación Profesional e Universidades)”.

collection and treatment. Three interrelated dimensions are explored: the competences and regulatory framework governing the service, the impact of Law 7/2022 on public procurement of waste services, and the safeguards required to properly integrate personal data protection into municipal by-laws, procurement files, and contracts.

Palabras clave: Contratación pública; gestión de residuos; economía circular; protección de datos; entidades locales.

Keywords: Public procurement; waste management; circular economy; data protection; local entities.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	157
2. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES	159
3. LOS NUEVOS MODELOS DE RECOGIDA EFICIENTE: LA INCLUSIÓN DE LA TASA DE PAGO POR GENERACIÓN	161
4. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS: NOVEDADES DE LA LRSCEC	163
5. LA DIMENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS RESIDUOS	165
5.1. Fundamento jurídico para el tratamiento de los datos	166
5.2. Roles en la contratación y obligaciones.....	169
5.3. Medidas organizativas y técnicas	173
6. REFLEXIONES FINALES.....	175
7. BIBLIOGRAFÍA	177

Index

1. INTRODUCTION	157
2. COMPETENCE AND REGULATORY FRAMEWORK FOR MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT	159
3. NEW MODELS FOR EFFICIENT COLLECTION: THE INCLUSION OF PAY-AS-YOU-THROW TAX	161
4. PUBLIC PROCUREMENT OF WASTE COLLECTION AND TREATMENT SERVICES: NEW DEVELOPMENTS IN THE LRSCEC.....	163
5. THE DIMENSIÓN OF DATA PROTECTION IN CONTRACTUAL WASTE MANAGEMENT.....	165
5.1. Legal basis for data processing.....	166
5.2. Roles in public procurement and obligations.....	169
5.3. Technical and organizational measures	173
6. FINAL REFLECTIONS.....	175
7. BIBLIOGRAPHY	177

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los residuos municipales constituye, en la actualidad, uno de los ámbitos de mayor relevancia dentro de las políticas públicas europeas y nacionales. La creciente preocupación por los efectos del cambio climático, la contaminación de los ecosistemas y la sobreexplotación de los recursos naturales ha situado a los residuos en el centro del debate jurídico y político. Frente al modelo tradicional de economía lineal, basado en la secuencia producción, consumo y eliminación, la Unión Europea (UE) ha promovido de forma decidida la transición hacia un paradigma de economía circular², orientado a prolongar la vida útil de los productos, reducir la generación de desechos y optimizar el aprovechamiento de materiales y recursos. Esta transformación, de carácter estructural, exige un replanteamiento profundo de los marcos normativos y de las herramientas jurídicas disponibles para las administraciones públicas. En este contexto, el papel de las entidades locales resulta determinante. Los municipios son los responsables inmediatos de la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos domésticos, una competencia que se reconoce expresamente en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y que ha sido reforzada en la legislación sectorial más reciente. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC), ha supuesto un punto de inflexión en la configuración jurídica de este servicio público, al establecer nuevas obligaciones de recogida separada, introducir la responsabilidad ampliada del productor en términos más exigentes y fijar objetivos concretos de reutilización y reciclaje alineados con los compromisos europeos.

La relevancia del marco normativo europeo no puede pasarse por alto. Desde la aprobación en 2015 del Plan de Acción para la Economía Circular³, la Unión Europea ha venido desplegando un amplio conjunto de directivas y reglamentos que persiguen reorientar las políticas nacionales hacia la sostenibilidad. En particular, la Directiva (UE) 2018/851, que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y la Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, han marcado el rumbo de las reformas legislativas

2 Sobre esta cuestión, véase DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva \(UE\) 2018/851](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 102, 2020. (Fecha de último acceso 28-08-2025).

3 Sobre este cambio estratégico se encuentra la comunicación “*Closing the loop-An EU action plan for the Circular Economy*” de 2015, de la Comisión Europea.

estatales. Estas disposiciones han cristalizado en la LRSCEC, que no solo transpone el derecho europeo, sino que introduce además instrumentos económicos para alcanzar los objetivos de reciclaje y valorización. La gestión de residuos municipales plantea, sin embargo, un conjunto de desafíos adicionales que exceden la mera dimensión ambiental. Entre ellos destaca el impacto que los nuevos modelos de recogida eficiente tienen sobre derechos fundamentales como la protección de datos personales⁴. Sistemas como el puerta a puerta, los contenedores inteligentes o los mecanismos de tarificación por generación dependen del uso intensivo de tecnologías de identificación y trazabilidad que permiten vincular la producción de residuos a un domicilio o usuario concreto. Ello implica un tratamiento de datos personales que, por su potencial revelador de información sensible (hábitos de consumo, estado de salud, creencias o tendencias ideológicas), suscita una especial preocupación desde la perspectiva del Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD) y de la Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD). La contratación pública aparece, en este escenario, como el instrumento jurídico clave para articular la prestación del servicio. La mayoría de los municipios, especialmente aquellos de tamaño medio y pequeño, recurren a fórmulas de gestión indirecta mediante contratos de servicios. Esto significa que los pliegos, los contratos y sus modificaciones se convierten en el espacio natural donde deben integrarse no solo las exigencias técnicas y financieras del servicio, sino también las garantías de cumplimiento normativo en materia de protección de datos. La contratación, por tanto, se erige en puente entre la obligación de alcanzar objetivos ambientales y la necesidad de respetar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva jurídica, cómo la contratación pública de los servicios municipales de residuos puede y debe integrar de manera adecuada las exigencias normativas derivadas tanto de la economía circular como de la protección de datos personales. Para ello, se estudiará, en primer lugar, el marco competencial y normativo que atribuye a las entidades locales la responsabilidad de organizar y financiar el servicio. En segundo lugar, se examinarán los modelos de recogida eficiente previstos en la LRSCEC. En tercer lugar, se

4 Respecto a esta cuestión se encuentra el estudio preliminar SOBRINO GARCÍA, Itziar. [Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 15, 2024. (Fecha de último acceso 13-09-2025).

abordará de forma específica el impacto de la legislación sobre residuos en la configuración de los contratos públicos, prestando especial atención a los contratos reservados, a la inclusión de cláusulas sociales y ambientales, y a la adaptación de los contratos vigentes. Finalmente, se dedicará un epígrafe a la dimensión de protección de datos, identificando los riesgos que presentan los sistemas de recogida con identificación de usuario, las bases jurídicas del tratamiento y las medidas organizativas y contractuales que deben adoptarse para garantizar la conformidad con el RGPD y la LOPDGDD. El propósito último es ofrecer criterios de interpretación y pautas operativas que permitan a las entidades locales y a sus operadores jurídicos utilizar la contratación pública como un verdadero instrumento de integración.

2. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES

La gestión de los residuos domésticos es una competencia que se sitúa en el corazón de la autonomía local reconocida por la Constitución Española. El artículo 137 CE consagra el principio de autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, dotando a las entidades locales de un espacio competencial propio. Este reconocimiento constitucional se proyecta de manera específica en la prestación de servicios públicos básicos que inciden de forma directa en la vida cotidiana de la ciudadanía, como sucede con la recogida y tratamiento de residuos. Concretamente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), desarrolló este mandato constitucional al concretar, en su artículo 25.2, las materias en las que los municipios ejercen competencias propias. Entre ellas figura expresamente la “gestión de los residuos sólidos urbanos”, lo que sitúa esta función como una obligación ineludible de los entes municipales. A su vez, el artículo 26 LRBRL establece que todos los municipios deben prestar el servicio de recogida de residuos y, en aquellos con más de 5.000 habitantes, también el de tratamiento. La prestación de este servicio se configura, por tanto, como un deber de carácter universal que garantiza el acceso de toda la población a un servicio público esencial.

Con la entrada en vigor de la LRSCEC, el esquema de distribución competencial previsto en la normativa anterior se conserva en buena

medida, aunque reforzando algunos aspectos clave⁵. El artículo 12.5 de la LRSCEC detalla las funciones que corresponden a las entidades locales en este ámbito, entre las que destacan: la prestación del servicio público de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos; la aprobación de programas de gestión de residuos; la elaboración y suministro de información vinculada a las obligaciones derivadas de la normativa de residuos, que debe remitirse a las comunidades autónomas; así como el ejercicio de potestades de inspección, vigilancia y sanción dentro de su marco competencial. Para los fines de este trabajo resulta especialmente relevante la función establecida en la letra a) del artículo 12.5, que impone a los municipios, a las ciudades de Ceuta y Melilla y, en su caso, a las diputaciones forales, la obligación de garantizar, como servicio obligatorio y en todo su ámbito territorial, la recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos. Esta prestación debe organizarse conforme a las ordenanzas locales, siempre dentro del marco jurídico de la propia ley, de la normativa autonómica y de la regulación sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. Asimismo, la norma exige que las entidades locales cuenten con una red de recogida suficiente, que integre puntos limpios o sistemas alternativos de entrega previamente acordados, asegurando así la retirada gratuita de los residuos por parte de la ciudadanía. La organización de este servicio corresponde a los municipios, que pueden gestionarlo de manera independiente o de forma asociada, siguiendo lo previsto en la LRBRL, lo que abre la puerta a fórmulas de cooperación intermunicipal para optimizar la prestación.

La LRSCEC redefine también el concepto de residuo doméstico⁶, incorporando no solo los residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares, sino también aquellos de composición y cantidad equivalente producidos en servicios e industrias que no deriven de su actividad propia. La lista incluye aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, ropa y textiles, pilas y acumuladores, muebles y enseres, colchones, así como residuos de obras menores domiciliarias. Asimismo, se consideran residuos domésticos los derivados de la limpieza viaria, de zonas verdes, áreas

5 En atención a esta cuestión se encuentra ORTEGA BERNARDO, Julia. [Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de residuos \(arts. 12 y 13\)](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 21, 2022. (Fecha de último acceso 13-09-2025).

6 Sobre la complejidad que entraña el concepto de residuos se encuentra ALENZA GARCÍA, José Francisco. [Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos: Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuos \(arts. 1 a 6\)](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 21, 2022. (Fecha de último acceso 03-09-2025).

recreativas y playas, junto con animales domésticos muertos y vehículos abandonados. Un aspecto relevante de esta definición es la exclusión de los residuos industriales generados como consecuencia de la actividad propia de la industria, incluso si su composición y cantidad fueran asimilables a los residuos del hogar. Esta restricción supone una modificación respecto al régimen anterior, en el que algunos municipios asumían la gestión de estos residuos. El cambio normativo refuerza el principio de responsabilidad del productor y persigue garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios municipales, evitando que las entidades locales asuman costes que corresponden en realidad a las empresas productoras⁷.

3. LOS NUEVOS MODELOS DE RECOGIDA EFICIENTE: LA INCLUSIÓN DE LA TASA DE PAGO POR GENERACIÓN

La LRSCEC refuerza de manera significativa la obligación de implantar sistemas de recogida diferenciada, ampliando el número de fracciones que deben gestionarse por separado. A las fracciones ya tradicionales (papel y cartón, vidrio, envases y fracción resto) se añaden nuevas categorías como los biorresiduos de origen doméstico⁸, los aceites de cocina usados, los residuos textiles, los residuos domésticos peligrosos y los residuos voluminosos (muebles y enseres)⁹. Esta ampliación responde al objetivo de incrementar las tasas de reciclaje, reducir los vertidos y facilitar la preparación para la reutilización, en línea con las metas fijadas por la normativa europea. Desde el punto de vista de la contratación pública, esta obligación implica una reconfiguración sustancial de los pliegos y contratos de servicios de recogida. El incremento de fracciones separadas no solo exige medios materiales y humanos adicionales, sino también una adaptación de la logística, de las infraestructuras de recogida y

7 Un estudio más completo sobre las novedades de la LRSCEC se encuentra en SOBRINO GARCÍA, Itziar, y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. Incidencia de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular en las entidades públicas de gestión de residuos. En: PATÓN GARCÍA, Gemma (Coord.). Estrategias fiscales de residuos y economía circular. Atelier: Barcelona, 2024, pp. 85-110.

8 Para un estudio en profundidad sobre la gestión de los biorresiduos en atención a las nuevas actualizaciones normativas MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. [La gestión segregada de los biorresiduos y su aplicación en la Smart City](#). Cuadernos de Derecho Local, n.59, 2023. (Fecha de último acceso 12-09-2025).

9 Respecto a la recogida separa en el marco de la nueva Ley 7/2022, en cuanto a sus reglas comunes y límites a la recogida se encuentra MORA RUIZ, Manuela. [De la gestión de residuos \(arts. 23 a 27\)](#). Revista Aragonesa de Administración Pública, n. extraordinario 21, 2022. (Fecha de último acceso 12-09-2025).

del sistema de información asociado. De ahí que la preparación de los contratos deba incorporar estudios técnicos actualizados que contemplen el dimensionamiento real del servicio, el calendario de implantación de las nuevas fracciones y los mecanismos de control de calidad.

Si bien, aunque la ley no impone un modelo único de recogida separada, sí establece una clara orientación hacia aquellos sistemas que se consideran más eficientes. De forma expresa, en su artículo 25.2, la LRSCEC menciona dos modalidades como ejemplos preferentes: el sistema puerta a puerta y los contenedores cerrados o inteligentes. Ambos modelos se caracterizan por permitir una mayor trazabilidad del residuo y una identificación del usuario, lo que contribuye a mejorar la pureza de las fracciones recogidas y a facilitar la implantación de sistemas de tarificación por generación¹⁰. El modelo puerta a puerta consiste en que los usuarios depositen las distintas fracciones de residuos (orgánica, papel y cartón, envases, vidrio, fracción resto) en la vía pública frente a su domicilio, siguiendo un calendario de recogida previamente establecido. Este sistema puede incorporar elementos de identificación individual, como etiquetas con códigos QR, chips en las bolsas o códigos de barras, lo que permite controlar la participación y el grado de cumplimiento de cada hogar. Por su parte, el modelo de contenedores cerrados o inteligentes se basa en la instalación de dispositivos electrónicos en los contenedores situados en la vía pública. Para utilizarlos es necesario un proceso de autenticación, que puede realizarse mediante tarjetas electrónicas, llaves digitales o aplicaciones móviles vinculadas al usuario. Este sistema no solo controla el acceso y uso del contenedor, sino que además recopila información sobre frecuencia, volumen y tipo de residuos depositados, posibilitando una gestión más ajustada y eficaz. La elección entre uno u otro modelo depende de factores como la densidad de población, la configuración urbanística, la cultura ciudadana en materia de reciclaje y la capacidad financiera del municipio.

10 La Comisión Europea ha aclarado, en múltiples documentos, que el uso de esta tipología de sistemas resulta clave e imprescindible para la aplicación de los principios PAYT. Un ejemplo se encuentra en la Decisión (UE) 2020/519 de la Comisión, de 3 de abril de 2020, relativa al documento de referencia sectorial sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento medioambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector de la gestión de residuos en el marco del Reglamento (CE) n° 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

4. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS: NOVEDADES DE LA LRSCEC

La aprobación de la LRSCEC ha reforzado la lógica de la economía circular y coloca a la contratación pública en una posición central para el cumplimiento de los objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado y reducción del vertido¹¹. La ley no se limita a enunciar principios generales, sino que despliega un marco normativo con consecuencias directas sobre los contratos locales de recogida y tratamiento de residuos. En primer lugar, se establece que las autoridades competentes deben valerse de instrumentos económicos y de medidas de carácter incentivador para aplicar la jerarquía de residuos (art. 8.3). Entre estos instrumentos se encuentra expresamente la contratación pública sostenible, que pasa a ser un mecanismo idóneo para incentivar tanto una gestión más eficiente de los residuos como la utilización de materiales reutilizados, reciclados o fabricados bajo criterios de circularidad (anexo V, punto 7)¹². La norma, además, refuerza la promoción de la compra pública verde. Se dispone que, en el marco de sus procesos de adquisición, las administraciones deben priorizar productos de larga durabilidad, reutilizables, reparables o fabricados con materiales reciclados, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas (art. 16.2). El recurso a etiquetas ambientales, y en particular la etiqueta ecológica de la UE, se señala como herramienta preferente para garantizar la integración de criterios ambientales en los pliegos de contratación. Estos mecanismos facilitan la traslación del enfoque de economía circular a cláusulas técnicas y de adjudicación concretas, reforzando la seguridad jurídica y simplificando la labor de los órganos de contratación.

11 Sobre esta cuestión de forma más extensa se encuentra en PERNAS GARCÍA, Juan José. [Medidas de contratación pública en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular](#). Boletín del Observatorio de Contratación Pública, n.4, 2022. (Fecha de último acceso 12-09-2025). También por el mismo autor, Gestión contractual de servicios públicos locales de gestión de residuos e incidencia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En: MARTÍ I SARDÁ, Isidre (Dir.). Anuario de contratación pública 2022. Atelier: Barcelona, 2023, pp. 227-253.

12 SANZ LARRUGA, Francisco Javier. [Comentario al título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos \(arts. 14 a 16\)](#). Revista Aragonesa de Administración Pública, 21, 2022. (Fecha de último acceso 12-09-2025).

Junto a ello, la LRSCEC introduce medidas específicas que afectan a contratos de suministro y servicios. Un ejemplo paradigmático es la previsión relativa a la reducción del consumo de envases de un solo uso, que obliga a las administraciones a fomentar alternativas como el uso de fuentes de agua potable o envases reutilizables en sus dependencias (art. 18.3). Esta obligación incide directamente en la configuración de determinados contratos, haciendo inviable la justificación de adquisiciones basadas exclusivamente en agua embotellada o productos de un solo uso. El legislador, consciente de que la prevención constituye el primer eslabón de la jerarquía de residuos, ha previsto que las administraciones elaboren programas de prevención ambiental que incluyan medidas específicas de reducción del desperdicio alimentario y de integración de criterios ambientales en la contratación (arts. 14 y 18, y anexo VI). Estos programas, en coherencia con la Agenda 2030, vinculan la contratación pública con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con una planificación estructural de las políticas de residuos. De particular relevancia para los contratos de gestión de residuos es la incorporación de la preparación para la reutilización como finalidad prioritaria. Para ello, la LRSCEC habilita fórmulas como la reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción, o la exigencia de subcontratación con entidades de economía social. De este modo, la contratación pública se convierte en vehículo no solo de sostenibilidad ambiental, sino también de inclusión social y de fomento del empleo verde. En la misma línea, la disposición adicional decimonovena impone la reserva obligatoria de al menos el 50 % de la adjudicación en los contratos de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y voluminosos a este tipo de entidades, salvo justificación motivada en contrario.

La norma incluye además previsiones específicas para supuestos excepcionales, como la contratación de emergencia en situaciones de grave peligro vinculadas a la gestión de residuos, regulada en la disposición adicional décima, que remite al artículo 120 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este mecanismo habilita a los órganos de contratación a actuar con celeridad en casos de accidentes industriales, vertidos o interrupciones graves del servicio, garantizando la continuidad de un servicio público esencial. Finalmente, la disposición adicional undécima obliga a las entidades locales a adaptar sus contratos en vigor de recogida y tratamiento de residuos a las nuevas obligaciones derivadas de la ley, siempre que ello resulte posible conforme a la LCSP. Este mandato afecta a un gran número de contratos municipales, que deberán ser modificados o replanteados para incorporar nuevas fracciones de recogida (como los biorresiduos, textiles o aceites usados) y ajustarse al calendario legalmente

fijado. La consecuencia inmediata es la necesidad de revisar tanto los pliegos en preparación como los contratos en ejecución, a fin de asegurar que los servicios contratados se alinean con los objetivos normativos de economía circular y con las nuevas cargas fiscales derivadas del impuesto estatal sobre vertido e incineración. En conjunto, estas novedades configuran un nuevo escenario contractual en el que la contratación pública en la gestión de residuos se convierte en instrumento estratégico para la transición hacia una economía circular. La LRSCEC obliga a superar la mera dimensión operativa de los contratos, imponiendo a los entes locales un papel más activo en la integración de objetivos ambientales, sociales y financieros, y demandando una mayor profesionalización y planificación en los procesos de preparación y gestión contractual.

5. LA DIMENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS RESIDUOS

La progresiva digitalización de los sistemas de recogida de residuos municipales, enmarcada en los objetivos de eficiencia de la LRSCEC, ha introducido un nuevo eje de complejidad en la gestión contractual de estos servicios: el tratamiento de datos personales de los usuarios. Modelos como la recogida puerta a puerta, el uso de contenedores cerrados o inteligentes y la implantación de tasas por generación se basan en la identificación individual de los contribuyentes, mediante tarjetas electrónicas, aplicaciones móviles o etiquetas codificadas en bolsas y cubos, como ya se ha analizado en epígrafes anteriores. Con ello, la prestación de un servicio público esencial se vincula necesariamente al manejo de información personal, que debe ajustarse a los principios y obligaciones establecidos por el RGPD y por la LOPDGDD. Este marco normativo no se limita a reconocer derechos abstractos, sino que establece exigencias concretas que inciden en el diseño, adjudicación y ejecución de los contratos públicos de gestión de residuos¹³. La contratación pública se convierte, así, en el instrumento mediante el cual se articula el equilibrio entre dos objetivos: por un lado, la consecución de metas ambientales vinculadas a la economía circular; y, por otro, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos en materia de privacidad y protección de datos. A continuación, se abordan tres dimensiones esenciales de esta cuestión: el fundamento jurídico del

13 La gestión, recabo o uso de ingentes cantidades de datos por parte de la administración pública en el desarrollo de sus actividades ha sido ya analizada bajo el paradigma de la gobernanza inteligente, a modo de ejemplo CERRILLO-MARTÍNEZ, Agustí. Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El profesional de la información*, n.27, 2018, pp. 1128-1135.

tratamiento de datos personales, la delimitación de roles y obligaciones en el marco contractual, y las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar un tratamiento seguro y conforme a derecho.

5.1. Fundamento jurídico para el tratamiento de los datos

La incorporación de tecnologías de identificación de usuarios en los sistemas municipales de recogida de residuos plantea de forma inevitable la cuestión del fundamento jurídico que habilita el tratamiento de datos personales. No se trata de un aspecto menor: como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la protección de datos personales forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la vida privada, consagrado en el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ello exige que cualquier tratamiento de datos personales llevado a cabo por poderes públicos se encuentre amparado en una base jurídica clara, precisa y previsible, de conformidad con los principios de legalidad y proporcionalidad que inspiran el RGPD¹⁴.

En el marco de la gestión de residuos, la cuestión adquiere particular relevancia, puesto que los datos generados por los sistemas de recogida con identificación del usuario pueden revelar información de gran sensibilidad. Más allá de simples datos de carácter contractual, como el nombre, la dirección o el número de abonado al servicio municipal, el análisis de los residuos depositados en un contenedor o bolsa identificada puede ofrecer pistas sobre hábitos de consumo, prácticas religiosas, condiciones de salud o incluso preferencias ideológicas. Estos datos, que en ocasiones pueden alcanzar la categoría de datos especialmente protegidos en el sentido del artículo 9 RGPD, no pueden ser tratados sin una base jurídica robusta que permita equilibrar el interés público en la mejora de la gestión de residuos con la salvaguarda de los derechos fundamentales de los usuarios. El artículo 6.1 del RGPD establece de forma exhaustiva las bases de licitud del tratamiento. En el ámbito que nos ocupa, la más relevante es la prevista en la letra e), que habilita el tratamiento cuando este sea “necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”. No obstante,

14 En otros se encuentra la STJUE, Asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09, de 9 de noviembre de 2010, EU:C:2010:662. Para un estudio en profundidad sobre la jurisprudencia del derecho a la protección de datos POLO ROCA, Andoni. [El derecho a la protección de datos y su reflejo en el consentimiento del interesado](#). *Revista de Derecho Político*, n.108, 2020. (Fecha de último acceso 12-09-2025).

este precepto debe leerse en conexión con el artículo 6.3 RGPD¹⁵, que dispone que la base jurídica del tratamiento “será establecida por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento”. Esto implica que la cobertura jurídica no se agota en la invocación genérica del interés público, sino que requiere un anclaje normativo concreto en la legislación interna que confiera competencias y obligaciones específicas a las entidades locales en materia de gestión de residuos.

En España, este fundamento se encuentra en la LRBRL, y reforzado reciente con la LRSCEC, como se ha estudiado en epígrafes anteriores. Ambas normas atribuyen a los municipios la competencia y la obligación de prestar el servicio público de recogida de residuos domésticos. Así, el artículo 12.5.a) LRSCEC dispone expresamente que corresponde a las entidades locales la prestación obligatoria de este servicio en todo su ámbito territorial, en la forma establecida en sus ordenanzas y de conformidad con el marco jurídico estatal y autonómico. En consecuencia, el tratamiento de datos personales asociado a la prestación de dicho servicio encuentra amparo en el artículo 6.1.e) RGPD, al estar directamente vinculado al cumplimiento de una obligación legalmente atribuida. Ahora bien, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha matizado recientemente esta interpretación. En el procedimiento sancionador PS/00547/2022, relativo a la implantación de sistemas de recogida con identificación individualizada, la Agencia sostuvo que la legislación estatal únicamente fija objetivos generales en materia de recogida separada y reciclaje, dejando en manos de las entidades locales la elección de los medios para alcanzarlos, medios que deben concretarse en las correspondientes ordenanzas municipales. Según esta perspectiva, serían las ordenanzas locales las que deberían prever expresamente el tratamiento de datos personales, de conformidad con el artículo 6.3 RGPD, constituyendo de este modo la base jurídica habilitante.

15 Artículo 6.3. “La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por: a) el Derecho de la Unión, o b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento. La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”.

A nuestro juicio, este criterio resulta discutible, puesto que tanto la LBRL como la LRSCEC configuran de manera directa y expresa la prestación de la recogida y tratamiento de residuos como un servicio público obligatorio, sin que quepa reducir su alcance a una mera determinación de fines. La atribución competencial incluye implícitamente las facultades necesarias para la prestación efectiva del servicio, lo que a su vez conlleva la necesidad de manejar datos personales en los supuestos en que ello sea indispensable. De hecho, la nueva ley refuerza la posición de las entidades locales en el marco de la estrategia de economía circular, colocándolas en el centro del cumplimiento de objetivos de sostenibilidad y eficiencia, y obligándolas a ejercer no solo funciones de prestación directa, sino también de planificación, control y generación de información sobre los residuos municipales. Estas ordenanzas tienen, sin duda, un papel esencial en la concreción práctica del servicio, en la determinación de los modelos de recogida y en la regulación de los derechos y deberes de los usuarios, en las que también sería necesario incluir las condiciones de prestación del servicio en atención al tratamiento de datos, pero no deberían ser consideradas como el único título habilitante.

Dicho lo anterior, es necesario distinguir entre dos planos. Por un lado, el tratamiento de datos estrictamente necesario para la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos domésticos, cuya legitimación ya hemos analizado. Y, por otro, el tratamiento de datos que pueda derivarse de la implantación de instrumentos económicos asociados al servicio, en particular de la tasa por generación de residuos prevista en el artículo 11.3 LRSCEC¹⁶. Este instrumento exige calcular de manera individualizada la cantidad y tipología de residuos generados por cada hogar o establecimiento, lo que implica necesariamente un tratamiento de datos personales detallado. En este caso, la base jurídica se encuentra en la legislación tributaria y financiera local, concretamente en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que contempla la posibilidad de establecer tasas por la prestación de servicios de recogida y tratamiento de residuos (art. 20.4.s), (TRLRHL), cuya regulación corresponde a las ordenanzas fiscales municipales. De esta forma, el fundamento jurídico de este segundo plano no se apoya únicamente en la normativa ambiental, sino también en la normativa financiera, reforzando la exigencia de que el tratamiento se limite a lo estrictamente necesario para la correcta aplicación de la tasa.

16 Un extenso estudio sobre la tasa del artículo 11.3 se encuentra en PATÓN GARCÍA, Gemma. [Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación](#). *Anuario de Derecho Municipal*, n.18, 2025. (Fecha de último acceso 12-09-2025).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los sistemas de recogida inteligente con identificación de usuario generan tres categorías de datos personales que conviene diferenciar. En primer lugar, los datos contractuales, que son aquellos que identifican al titular del servicio, como el nombre, la dirección o el número de referencia asociado a la vivienda. En segundo lugar, los datos de residuos, que reflejan el uso del servicio mediante la recogida de información sobre la cantidad, el tipo y la frecuencia de los depósitos realizados por cada usuario. Y, en tercer lugar, los datos complementarios, que incluyen información adicional vinculada al servicio, como la localización de los contenedores, el historial de incidencias o la participación en campañas de sensibilización. La conjunción de estas tres categorías permite una trazabilidad muy precisa del comportamiento de los usuarios, por ello no deben perderse de vista las exigencias derivadas del RGPD. El principio de proporcionalidad obliga a examinar si el tratamiento proyectado es adecuado, pertinente y limitado a lo necesario en relación con los fines para los que se recoge. En este sentido, la identificación individualizada del usuario en sistemas de recogida puerta a puerta o en contenedores inteligentes plantea interrogantes sobre la necesidad de vincular de forma tan directa los residuos con la persona usuaria, cuando podrían existir alternativas menos intrusivas, como el uso de identificadores colectivos por edificio o comunidad de vecinos. El Comité Europeo de Protección de Datos ha recordado que la elección de la base jurídica no exonera de la obligación de diseñar sistemas respetuosos con el principio de minimización de datos, evitando una recopilación excesiva o desproporcionada¹⁷.

5.2. Roles en la contratación y obligaciones

Una vez delimitada la base jurídica del tratamiento, resulta esencial analizar la distribución de roles y obligaciones en el marco de la contratación pública de los servicios de recogida de residuos con identificación del usuario. Esta cuestión, aparentemente técnica, tiene una enorme trascendencia práctica, pues de ella dependen las obligaciones jurídicas que corresponden a cada sujeto y, en último término, la correcta aplicación de los principios y garantías del RGPD. La propia LCSP dedica disposiciones específicas a la necesidad de que los pliegos contractuales incluyan de forma expresa las obligaciones en materia de protección de datos, hasta el punto de prever

17 Comité Europeo de Protección de Datos, *Directrices 05/2020 sobre consentimiento en el sentido del RGPD v.1.1*, adoptadas el 4 de mayo de 2020.

la nulidad de pleno derecho del contrato si tales menciones se omiten¹⁸.

En términos generales, la doctrina y la práctica administrativa han venido sosteniendo que, en los contratos públicos de prestación de servicios, la administración contratante actúa como responsable del tratamiento, mientras que la empresa adjudicataria lo hace como encargada. Esta construcción descansa en una premisa básica: el poder adjudicador determina los fines y medios esenciales del tratamiento, en tanto que el contratista se limita a tratar los datos por cuenta de aquel y siguiendo sus instrucciones. La AEPD, en un informe de 2019 (ref. 000809/2019), reforzó esta interpretación, recordando que ha sido el propio legislador nacional el que ha configurado a los contratistas como encargados del tratamiento en el marco de la LCSP. De este modo, el título habilitante para el acceso a los datos personales por parte del contratista no es otro que el propio contrato administrativo, en el que debe formalizarse el correspondiente encargo de tratamiento. Ahora bien, la realidad presenta matices que complican esta construcción aparentemente lineal. En determinados supuestos, las empresas adjudicatarias no se limitan a ejecutar instrucciones, sino que disponen de cierto margen para decidir sobre la organización técnica del servicio o incluso sobre la finalidad del tratamiento de algunos datos. Pensemos en aquellos casos en los que la concesionaria de la recogida de residuos implanta una aplicación móvil para facilitar la identificación del usuario y, además, decide almacenar datos adicionales sobre la frecuencia de uso, la geolocalización o el comportamiento de los usuarios. En estas circunstancias, la línea divisoria entre responsable y encargado se difumina, y resulta necesario examinar caso por caso si la empresa podría llegar a ser considerada responsable conjunto o incluso responsable autónomo respecto de determinados tratamientos¹⁹. La AEPD, en informes más recientes, ha advertido precisamente de este riesgo, subrayando que la calificación jurídica no depende de la denominación formal que se incluya en los pliegos, sino de la realidad material del tratamiento y de quién decide efectivamente sobre sus fines y medios esenciales²⁰.

18 Concretamente la reforma introducida por el Real Decreto-ley 14/2019 en el artículo 39 de la LCSP añadió como causa de nulidad de pleno derecho la omisión, en los pliegos, de las obligaciones del contratista en materia de protección de datos previstas en el artículo 122.2 LCSP. Sobre esta reforma se encuentra el estudio SOBRINO GARCÍA, Itziar. Desafíos y limitaciones en la contratación pública: el impacto de la protección de datos tras los últimos cambios legislativos. *Revista General de Derecho Administrativo*, n.10, 2021.

19 Sobre esta problemática, *vid.* Grupo de Trabajo del Artículo 29, Dictamen 1/2010 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y «encargado del tratamiento».

20 En este sentido se encuentra la Resolución AEPD PS/00547/2022.

La figura del encargado del tratamiento, cuando se aplica correctamente, conlleva obligaciones específicas. El artículo 28 RGPD establece que el tratamiento por cuenta de un responsable debe formalizarse en un contrato escrito (o en un acto jurídico equivalente) que vincule al encargado y que contenga, al menos, las estipulaciones mínimas previstas en dicho precepto: objeto y duración del encargo, naturaleza y finalidad del tratamiento, tipo de datos personales, categorías de interesados y obligaciones y derechos del responsable. Además, el encargado se compromete a tratar los datos únicamente siguiendo instrucciones documentadas del responsable, a garantizar que las personas autorizadas para tratarlos se encuentren sujetas a la confidencialidad, y a aplicar medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar un nivel de seguridad acorde al riesgo. Asimismo, el encargado no podrá recurrir a otro subencargado sin autorización previa, y deberá asistir al responsable en el cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos de los interesados y a las violaciones de seguridad. En el marco de la contratación pública, estas exigencias deben trasladarse necesariamente a los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas. El artículo 122.2 LCSP, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 14/2019, establece que los pliegos de los contratos cuya ejecución implique el tratamiento de datos personales deben incluir entre otros extremos: la finalidad para la que se ceden los datos; la obligación del contratista de ajustarse a la normativa nacional y de la UE; la declaración previa a la formalización sobre la ubicación de los servidores y el lugar de prestación de los servicios; y la obligación de comunicar cualquier cambio al respecto.

El análisis de los roles se complica cuando intervienen terceros subcontratados, particularmente en el ámbito tecnológico. Es habitual que la empresa concesionaria de la recogida de residuos recurra a un proveedor especializado en soluciones digitales, por ejemplo, para gestionar la base de datos de usuarios, los sistemas de cierre electrónico de contenedores o la aplicación móvil vinculada al servicio. En tales casos, surge la figura del subencargado del tratamiento, cuyo estatuto jurídico se regula en el artículo 28.2 RGPD. El encargado principal (la concesionaria) solo puede recurrir a un subencargado con la autorización previa, específica o general, del responsable (el ayuntamiento). Además, el contrato entre encargado y subencargado debe imponer a este último las mismas obligaciones en materia de protección de datos que las asumidas frente al responsable, de modo que la cadena de garantías se mantenga intacta. La responsabilidad última, sin embargo, recae siempre sobre el encargado inicial, que

responde frente al responsable del incumplimiento del subencargado²¹. Una cuestión particularmente delicada en este contexto es la eventual transferencia internacional de datos. No son pocos los casos en los que los servidores empleados por los proveedores tecnológicos se encuentran ubicados fuera del Espacio Económico Europeo, lo que puede dar lugar a transferencias internacionales en el sentido de los artículos 44 y siguientes RGPD. En tal supuesto, la autorización y supervisión del responsable resulta esencial, debiendo garantizarse que la transferencia se basa en una decisión de adecuación de la Comisión Europea o en la existencia de garantías adecuadas, como las cláusulas contractuales tipo. La ausencia de estas cautelas podría dar lugar a sanciones muy relevantes, no solo para el contratista, sino también para la propia administración contratante, que responde como responsable del tratamiento.

No menos importante es la necesidad de establecer de forma clara y precisa los límites del encargo de tratamiento. El contrato debe evitar cláusulas genéricas que permitan al encargado utilizar los datos para fines propios o incompatibles con los definidos por el responsable. En este sentido, conviene recordar que el principio de limitación de la finalidad (art. 5.1.b) RGPD) obliga a que los datos sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y que no sean tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines. La existencia de cláusulas ambiguas que permitan al contratista explotar los datos para fines comerciales o de marketing sería claramente contraria a este principio y podría dar lugar a sanciones severas. Por último, cabe mencionar la cuestión de la responsabilidad solidaria. Aunque el RGPD distribuye las obligaciones entre responsables y encargados, lo cierto es que el artículo 82 RGPD prevé que cualquier persona que haya sufrido daños materiales o inmateriales como consecuencia de una infracción del reglamento tendrá derecho a recibir una indemnización del responsable o del encargado del tratamiento. Cuando varios responsables o encargados estén implicados en el mismo tratamiento, cada uno de ellos responderá solidariamente de

21 Art.28.4 (RGPD): “Cuando un encargado del tratamiento recurra a otro encargado para llevar a cabo determinadas actividades de tratamiento por cuenta del responsable, se impondrán a este otro encargado, mediante contrato u otro acto jurídico establecido con arreglo al Derecho de la Unión o de los Estados miembros, las mismas obligaciones de protección de datos que las estipuladas en el contrato u otro acto jurídico entre el responsable y el encargado a que se refiere el apartado 3, en particular la prestación de garantías suficientes de aplicación de medidas técnicas y organizativas apropiadas de manera que el tratamiento sea conforme con las disposiciones del presente Reglamento. Si ese otro encargado incumple sus obligaciones de protección de datos, el encargado inicial seguirá siendo plenamente responsable ante el responsable del tratamiento por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones del otro encargado”.

la totalidad del daño, salvo que pueda demostrar que no es en modo alguno responsable del hecho que lo causó. Este régimen refuerza la necesidad de que los contratos públicos definan con claridad las responsabilidades de cada actor, no solo para garantizar la seguridad jurídica, sino también para prevenir reclamaciones económicas que puedan comprometer la sostenibilidad financiera de la entidad local o del operador económico.

5.3. Medidas organizativas y técnicas

La tercera dimensión que debe abordarse es la relativa a las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar que el tratamiento de datos en la gestión contractual de residuos se realiza de manera segura. El punto de partida lo ofrece el artículo 32 RGPD, que establece la obligación general de aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo. Esta fórmula, de carácter abierto, responde a una lógica de proporcionalidad y de análisis contextual. No se trata de imponer un catálogo rígido de medidas, sino de exigir que, en función de la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento, así como de los riesgos para los derechos y libertades de las personas, se adopten las medidas que resulten idóneas y suficientes. Este planteamiento obliga a que, en cada contrato de servicios de recogida de residuos con identificación de usuarios, el órgano de contratación y la empresa adjudicataria realicen una evaluación previa de riesgos, que identifique los posibles escenarios de afectación a la privacidad y determine las medidas más adecuadas para prevenirlos o mitigarlos. Entre las medidas técnicas más relevantes destacan, en primer lugar, los sistemas de seudonimización y cifrado. El uso de identificadores únicos (tarjetas, chips o códigos QR) vinculados a los usuarios debe diseñarse de forma que no permitan una identificación directa de la persona sin información adicional que solo obre en poder de la entidad responsable. Asimismo, los datos transmitidos entre dispositivos y servidores deben ser objeto de cifrado robusto, especialmente cuando se trate de comunicaciones de acceso remoto. La falta de cifrado adecuado en los sistemas de recogida inteligentes ha sido objeto de críticas en varios procedimientos sancionadores, en los que se ha constatado la posibilidad de interceptar los datos mediante técnicas de rastreo relativamente sencillas²².

Estas medidas no son meramente accesorias, sino que constituyen el núcleo de la responsabilidad proactiva que incumbe tanto a los responsables como a los encargados del tratamiento. Un primer elemento clave es la

22 Resoluciones de la AEPD en procedimientos PS/00477/2019 y PS/00032/2021.

realización de una evaluación de impacto en protección de datos (EIPD), de conformidad con el artículo 35 RGPD. Este requisito resulta aplicable siempre que el tratamiento suponga una evaluación sistemática y exhaustiva de aspectos personales basada en un tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles. Los sistemas de recogida con identificación individual de usuarios encajan plenamente en esta descripción, por lo que la EIPD debe considerarse obligatoria antes de la puesta en marcha del servicio. La evaluación permite identificar los riesgos concretos para los derechos y libertades de los interesados y diseñar las medidas de mitigación necesarias, lo que refuerza tanto la seguridad jurídica como la legitimidad democrática del sistema. En segundo lugar, debe observarse el principio de minimización de datos. Ello significa que únicamente pueden recogerse aquellos datos que resulten estrictamente necesarios para la prestación del servicio y para la aplicación de la tasa por generación, evitando la acumulación de información excesiva o irrelevante. La vinculación de los residuos a códigos que no permitan la identificación directa del usuario por terceros, o la conversión de los datos en series estadísticas anónimas para fines de planificación, son prácticas recomendadas que contribuyen a cumplir con los principios de proporcionalidad y limitación de la finalidad.

En el caso que nos compete, estas medidas pueden traducirse en la exigencia de controles de acceso robustos, cifrado de datos tanto en tránsito como en reposo, registros de acceso y actividad, sistemas de detección y respuesta ante incidentes y auditorías periódicas de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad²³. Estas medidas deben recogerse expresamente en los pliegos de condiciones y verificarse durante la ejecución del contrato. Las medidas organizativas son igualmente importantes. La formación específica del personal que manipula datos de residuos, la existencia de protocolos claros para la atención de los derechos de acceso, rectificación, supresión y portabilidad, la designación de un delegado de protección de datos con funciones de supervisión y la inclusión de cláusulas contractuales que impongan obligaciones de confidencialidad son elementos que contribuyen a garantizar un tratamiento conforme al derecho. La transparencia hacia los ciudadanos constituye otro pilar esencial. Los usuarios deben ser informados de manera clara y accesible sobre qué datos se recogen, con qué finalidad, durante cuánto tiempo se conservarán y cuáles son sus derechos. Esta información puede proporcionarse a través de la web municipal, mediante cartelería en los puntos de recogida o en

23 Real Decreto 311/2022, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, es el marco normativo establece principios y requisitos mínimos en materia de seguridad de la información que deben observarse en los sistemas que tratan datos personales.

las propias ordenanzas locales. La claridad informativa no solo responde a una obligación legal, sino que también refuerza la confianza ciudadana en los sistemas de recogida inteligente. Finalmente, la supervisión y el control continuado son indispensables para garantizar la eficacia real de las medidas adoptadas. Las entidades locales deben establecer mecanismos de monitorización periódica, auditorías de seguridad, canales de comunicación con las autoridades de protección de datos y protocolos de notificación de incidentes. Solo de esta manera puede asegurarse que las obligaciones contractuales en materia de protección de datos no se conviertan en cláusulas meramente formales, sino en compromisos efectivos y verificables.

6. REFLEXIONES FINALES

La gestión de residuos municipales se ha convertido en uno de los ámbitos más representativos del esfuerzo europeo por impulsar la transición hacia una economía circular, capaz de conciliar la sostenibilidad ambiental con la eficiencia en el uso de los recursos. La LRSCEC ha situado a las entidades locales en el centro de este proceso, atribuyéndoles la responsabilidad de implantar nuevos modelos de recogida, ampliar el número de fracciones separadas y garantizar el cumplimiento de objetivos cada vez más ambiciosos de reutilización y reciclaje. Como se ha señalado a lo largo de este estudio, la contratación pública constituye un instrumento jurídico fundamental para hacer frente a este desafío, pues es a través de los contratos para la recogida de los residuos como se articulan en la práctica los medios técnicos, organizativos y económicos que permiten la prestación del servicio. Sin embargo, esta transformación normativa y tecnológica no está exenta de tensiones. La incorporación de sistemas de recogida de alta eficiencia, como el puerta a puerta, los contenedores inteligentes que permiten el pago por generación, ha traído consigo un escenario en el que la protección de datos personales adquiere una dimensión central. El hecho de que los residuos puedan revelar información especialmente sensible acerca de la vida privada de los ciudadanos convierte estos sistemas en un terreno delicado, donde los objetivos de sostenibilidad deben conjugarse cuidadosamente con los derechos fundamentales.

El análisis desarrollado permite extraer varias conclusiones. En primer lugar, la base jurídica del tratamiento de los datos encuentra un anclaje claro en el cumplimiento de una misión de interés público, vinculada a la prestación de un servicio obligatorio de competencia municipal. No obstante, la interpretación de la AEPD en el procedimiento sancionador

PS/00547/2022 pone de relieve la necesidad de reforzar la previsión normativa en las ordenanzas locales, evitando que la falta de precisión normativa genere dudas sobre la legitimidad de los tratamientos. En segundo lugar, la distribución de responsabilidades entre la administración contratante y las empresas adjudicatarias debe configurarse con rigor, atendiendo a las previsiones de la LCSP y a la doctrina consolidada sobre la figura del encargado de tratamiento. La complejidad de los flujos de datos en contratos de esta naturaleza exige una definición precisa en los pliegos, así como la formalización de encargos de tratamiento que detallen con claridad los derechos y obligaciones de las partes. La omisión de estas cláusulas no solo compromete la validez del contrato, sino que puede dar lugar a nulidad de pleno derecho, como recuerda la reforma del artículo 39 de la LCSP. Por último, las medidas técnicas y organizativas deben entenderse como elementos clave. La seudonimización, el cifrado, la limitación de accesos, la realización de evaluaciones de impacto y la aplicación del Esquema Nacional de Seguridad no son meros complementos, cuestiones esenciales. En definitiva, la gestión contractual de los residuos municipales exige hoy un enfoque integrado que combine sostenibilidad, innovación tecnológica y respeto de los derechos fundamentales. La economía circular no puede construirse a costa de la privacidad de los ciudadanos, sino con ella como parte esencial del diseño institucional.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco. Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos: Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuos (arts. 1 a 6). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 21, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8509593> (Fecha de último acceso 03-09-2025).
- CERRILLO-MARTÍNEZ, Agustí. Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El profesional de la información*, n.27, 2018, pp. 1128-1135.
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 102, 2020. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_06_Suplemento-102-2-Junio.pdf (Fecha de último acceso 28-08-2025).
- MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. La gestión segregada de los biorresiduos y su aplicación en la Smart City. *Cuadernos de Derecho Local*, n.59, 2023. Disponible en: <https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/article/view/912> (Fecha de último acceso 12-09-2025).
- MORA RUIZ, Manuela. De la gestión de residuos (arts. 23 a 27). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 21, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/607090> (Fecha de último acceso 12-09-2025).
- ORTEGA BERNARDO, Julia. Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de residuos (arts. 12 y 13). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 21, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/607090> (Fecha de último acceso 13-09-2025).
- PATÓN GARCÍA, Gemma. Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación. *Anuario de Derecho Municipal*, n.18, 2025. Disponible en: <https://goo.su/HPqy> (Fecha de último acceso 12-09-2025).
- PERNAS GARCÍA, Juan José. Medias de contratación pública en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una

economía circular. *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, n.4, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8797783> (Fecha de último acceso 12-09-2025).

Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 104-105, 2023.

Gestión contractual de servicios públicos locales de gestión de residuos e incidencia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En: MARTÍ I SARDÁ, Isidre (Dir.). *Anuario de contratación pública 2022*. Atelier: Barcelona, 2023, pp. 227-253.

POLO ROCA, Andoni. El derecho a la protección de datos y su reflejo en el consentimiento del interesado. *Revista de Derecho Político*, n.108, 2020. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/27998> (Fecha de último acceso 12-09-2025).

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Comentario al título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos (arts. 14 a 16). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, 2022. Disponible en: <https://portalinvestigacion.udc.gal/documentos/62cd058238543000999fa746> (Fecha de último acceso 12-09-2025).

SOBRINO GARCÍA, Itziar. Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 15, 2024. Disponible en: <https://goo.su/mfwUgvF> (Fecha de último acceso 13-09-2025).

Desafíos y limitaciones en la contratación pública: el impacto de la protección de datos tras los últimos cambios legislativos. *Revista General de Derecho Administrativo*, n.10, 2021.

SOBRINO GARCÍA, Itziar., y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. Incidencia de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular en las entidades públicas de gestión de residuos. En: PATÓN GARCÍA, Gemma (Coord.). *Estrategias fiscales de residuos y economía circular*. Atelier: Barcelona, 2024, pp. 85-110.

“EL REPTE DE LA DEFINICIÓ Y EVALUACIÓ DE CRITERIS AMBIENTALS A LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA”

“EL RETO DE LA DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”

“THE CHALLENGE OF DEFINING AND EVALUATING ENVIRONMENTAL CRITERIA IN PUBLIC PROCUREMENT”

Autora: ESTEVE TRAVESET, Anna. Responsable de Gestió Econòmica. Direcció General de Contractació Pública. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya

Resum:

La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP) reforça el paper de la contractació pública com instrument per implementar polítiques públiques ambientals, i preveu que, en els casos adequats, s'incorporin criteris ambientals com a prescripcions tècniques, criteris de selecció, criteris d'adjudicació o condicions especials d'execució als plecs dels contractes públics.

Així mateix, la LCSP reforça la importància de les etiquetes com a mitjans d'acreditació del compliment d'aquests criteris, però obliga els òrgans de contractació a acceptar mitjans de prova equivalents.

Per altra banda, a la darrera dècada han proliferat les normatives sectorials i les polítiques públiques de caràcter ambiental que inclouen preceptes sobre contractació pública.

Per l'exposat, apareix el repte per als òrgans de contractació de definir els criteris ambientals, proposar la documentació acreditativa i portar a terme l'avaluació de les ofertes.

Sovint no existeix una etiqueta ecològica que prevegi el requisit ambiental que es vol fomentar amb la normativa o política pública ambiental, o bé hi ha un mercat molt limitat que no garanteix la concurrència. A aquests obstacles cal sumar-hi la dificultat de valorar, encara que el pes de la prova recaigui en les empreses, l'equivalència amb altres mitjans d'acreditació aportats.

Des de la Comissió Central de Subministraments s'ha abordat aquesta

problemàtica en contractacions com els acords marc de mobiliari, de serveis de neteja i de material d'oficina.

El procediment seguit des de la CCS consisteix en, si existeix una etiqueta ecològica que reculli el criteri, es pren de referència per a la definició del criteri ambiental als plecs i la seva disposició justifica el seu compliment, no obstant això, i sempre, però sobretot en cas de manca de productes ecoetiquetats al mercat, s'accepten mètodes de prova equivalents.

En cas de no existència d'una ecoetiqueta sobre el criteri que es vol incloure per promoure una política ambiental determinada, es defineix el criteri tenint en compte la realitat del mercat, i per a la seva justificació s'especifica el mètode de prova de compliment del criteri als plecs basat en fitxes tècniques, informes o assajos proveïts pels fabricants.

A més, cal destacar la importància de planificar i realitzar seguiment del compliment dels criteris ambientals durant l'execució del contracte que és especialment complexa en la contractació centralitzada.

Resumen:

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP) refuerza el papel de la contratación pública como instrumento para implementar políticas públicas ambientales, y prevé que, en los casos adecuados, se incorporen criterios ambientales como prescripciones técnicas, criterios de selección, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución en los pliegos de los contratos públicos.

Asimismo, la LCSP refuerza la importancia de las etiquetas como medios de acreditación del cumplimiento de estos criterios, pero obliga a los órganos de contratación a aceptar medios de prueba equivalentes.

Por otro lado, en la última década han proliferado las normativas sectoriales y las políticas públicas de carácter ambiental que incluyen preceptos sobre contratación pública.

Por todo lo expuesto, aparece el reto para los órganos de contratación de definir los criterios ambientales, proponer la documentación acreditativa y llevar a cabo la evaluación de las ofertas.

A menudo no existe una etiqueta ecológica que prevea el requisito ambiental que se quiere fomentar con la normativa o política pública ambiental, o bien hay un mercado limitado que no garantiza la concurrencia. A estos obstáculos cabe sumar la dificultad de valorar, aunque el peso de la prueba

recaiga en las empresas, la equivalencia con otros medios de acreditación aportados.

Desde la Comisión Central de Suministros se ha abordado esta problemática en contrataciones como los acuerdos marco de mobiliario, de servicios de limpieza y de material de oficina.

El procedimiento seguido por la CCS consiste en que, si existe una etiqueta ecológica que recoja el criterio, se toma como referencia para la definición del criterio ambiental en los pliegos y su disposición justifica su cumplimiento; no obstante, y siempre, pero sobre todo en caso de falta de productos ecoetiquetados en el mercado, se aceptan métodos de prueba equivalentes.

En caso de inexistencia de una ecoetiqueta sobre el criterio que se quiere incluir para promover una política ambiental determinada, el criterio se define teniendo en cuenta la realidad del mercado y, para su justificación, se especifica en los pliegos el método de prueba de cumplimiento del criterio, basado en fichas técnicas, informes o ensayos aportados por los fabricantes.

Además, cabe destacar la importancia de planificar y realizar el seguimiento del cumplimiento de los criterios ambientales durante la ejecución del contrato, lo cual resulta especialmente complejo en la contratación centralizada.

Abstract:

The Law 9/2017, of 8 November, on Public Sector Contracts (LCSP), strengthens the role of public procurement as an instrument for implementing environmental public policies and establishes that, in proper cases, environmental criteria should be incorporated into the specifications of public contracts as technical requirements, selection criteria, award criteria, or special performance conditions.

In addition, the LCSP reinforces the importance of labels as a means of proof of compliance of these criteria but requires contracting authorities to accept equivalent methods.

In the other hand, in the last decade, sectoral regulations and environmental public policies that include provisions on public procurement have spread.

As a result, contracting authorities face the challenge of defining environmental criteria, proposing the supporting documentation, and

carrying out the evaluation of bids.

Often, there is no eco-label covering the environmental requirement fostered by the regulation or public policy, or the market is so limited that competition is not guaranteed. In addition to these handicaps, there is also the difficulty of assessing equivalence with other supporting means of proof submitted, even though it is the responsibility of the companies to prove equivalence with the requested label.

The Central Supply Commission has dealt with this matter in procurement procedures such as framework agreements for furniture, cleaning services, and office supplies.

The procedure followed by the CCS consists of, where a Type I eco-label exists for the criterion, using it as a reference for defining the environmental criterion in the tenders and its provision is as proof of compliance. However, and always, but especially in cases where eco-labelled products are not available on the market, equivalent testing methods are accepted.

In cases where no eco-label exists for the criterion to be included to promote a specific environmental policy, the criterion is defined according to the reality of the market. For its justification, in tender is specified the means of proof the compliance with the criterion, based on technical data sheets, reports, or tests provided by manufacturers.

In addition, it is important to highlight the need to foresee and monitor compliance with environmental criteria during the performance of the contract, which is particularly challenging in centralized procurement.

Paraules clau: Ecoetiqueta; Fitxa tècnica; Criteri ambiental; Compra pública verda

Palabras clave: Ecoetiqueta; Ficha técnica; Criterio ambiental; Compra pública verde

Keywords: Ecolabel; Technical sheet; Environmental criteria; Green Public Procurement.

Índice

1. L'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA A LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC	184
2. LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA EN LA NORMATIVA I LES POLÍTIQUES AMBIENTALS	185
3. L'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ A LA COMISSIÓ CENTRAL DE SUBMINISTRAMENTS	185
4. EXEMPLES D'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA A LA COMISSIÓ CENTRAL DE SUBMINISTRAMENTS	187
4.1. Acord marc de serveis de neteja.....	187
4.2. Acord marc de material d'oficina	188
4.3. Acord marc de mobiliari d'oficina	188
5. CONCLUSIONS	189
6. BIBLIOGRAFIA	189

Índice

1. LA AMBIENTALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO	184
2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS AMBIENTALES	185
3. LA AMBIENTALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN A LA COMISIÓN CENTRAL DE SUMINISTROS	185
4. EJEMPLOS DE AMBIENTALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A LA COMISIÓN CENTRAL DE SUMINISTROS	187
4.1. Acuerdo marco de Servicios de limpieza	187
4.2. Acuerdo marco de mobiliario de oficina	188
4.3. Acuerdo marco de material de oficina	188
5. CONCLUSIONES.....	189
6. BIBLIOGRAFIA	189

Index

1. GREENING PUBLIC PROCUREMENT AT THE PUBLIC SECTOR CONTRACTS LAW	184
2. PUBLIC PROCUREMENT AT THE LEGISLATION AND PUBLIC PROCUREMENT	185
3. GREEN PROCUREMENT AT THE CENTRAL SUPPLY COMMISSION	185
4. EXAMPLES OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT OF THE CENTRAL SUPPLY COMMISSION.....	187
4.1. Framework Agreement on Cleaning Services.....	187
4.2. Framework Agreement on Office Furniture	188
4.3. Framework Agreement on Office Supplies	188
5. CONCLUSIONS	189
6. BIBLIOGRAPHY.....	189

1. L'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA A LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

Des de l'any 2001, amb la publicació de la COM (2001) 274 final¹, fins a l'aprovació de les directives de contractació pública de 2014, i en l'àmbit espanyol, de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic², en endavant LCSP, s'ha passat de l'acceptació a l'impuls de l'ambientalització dels contractes públics.

En el preàmbul de la LCSP es defineix la contractació pública com a instrument per implementar polítiques ambientals i en l'art. 2 s'exigeix la incorporació de criteris ambientals vinculats amb l'objecte del contracte quan en milloren la relació qualitat-preu. En l'art. 35.1c) s'estableix que la definició de l'objecte ha de tenir en compte les consideracions ambientals. Tot i que no és objecte de l'article, en els art. 88.1d), 90.1f) i 94) es defineix quan i com establir mesures de gestió ambiental com a requisits de solvència. L'art. 126 determina que es definiran especificacions tècniques de sostenibilitat i protecció ambiental quan el contracte afecti o pugui afectar el medi ambient. En els art. 131, 145 i 148 es concreta que es poden incloure, quan i com aspectes ambientals a l'hora de definir els criteris d'adjudicació per determinar la millor relació qualitat-preu. L'art. 202 és referent a les condicions especials d'execució, també ambientals, i s'esmenten alguns exemples.

Per últim, l'art. 127 de la LCSP, sobre etiquetes, molt rellevant per el cas que ens ocupa, estableix que es podrà exigir una etiqueta com a mitjà de prova en les prescripcions tècniques, criteris d'adjudicació o condicions d'execució del contracte, acceptant sempre mitjans de prova equivalents, i s'hi especifiquen les condicions que han de complir les etiquetes.

1 [COM \(2001\) 274 final](#). Comunicació interpretativa sobre les possibilitats que la legislació comunitària integri aspectes ambientals en les diferents fases del procediment d'adjudicació.

2 [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre, 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.

2. LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA EN LA NORMATIVA I LES POLÍTIQUES AMBIENTALS

En la COM (2020) 98 final³, en el Pla d'acció per a l'economia circular per una Europa més neta i més competitiva, emmarcat al Pacte Verd Europeu, s'estableix que la Comissió proposarà criteris i objectius mínims obligatoris de contractació pública verda a la legislació sectorial, exigirà sistemes de seguiment de l'ambientalització i recolzarà la capacitat amb activitats de formació i difusió de bones pràctiques.

A Catalunya, la normativa sectorial i les polítiques públiques ambientals des de fa temps recullen mandats sobre contractació pública, en son exemples la Llei del canvi climàtic⁴, la Llei de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari⁵ i l'Acord del Govern d'aprovació del projecte de transformació del parc mòbil de la Generalitat de Catalunya i del projecte de transformació territorial de la xarxa de punts de càrrega de vehicles elèctrics de Catalunya⁶.

3. L'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ A LA COMISSIÓ CENTRAL DE SUBMINISTRAMENTS

En l'etapa de planificació, un cop avaluada la necessitat, i realitzades les consultes preliminars del mercat si s'ha considerat convenient, s'avalua si el contracte té un impacte ambiental potencial i les possibilitats d'ambientalitzar-lo incloent criteris ambientals com a prescripcions tècniques, criteris d'adjudicació o condicions especials d'execució. Els requisits de solvència tècnica de caràcter ambiental no son objecte d'aquest article.

Per a la definició dels criteris ambientals és fonamental l'estudi del mercat, però addicionalment són eines fonamentals els criteris de les etiquetes

3 [COM \(2020\) 98 final](#). Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Nou Pla d'acció per l'economia circular per una Europa més neta i més competitiva.

4 [Llei 16/2017](#), d'1 d'agost, del canvi climàtic.

5 [Llei 3/2020](#), d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari.

6 [Acord del Govern, de 3 d'octubre de 2023](#), d'aprovació del projecte de transformació del parc mòbil de la Generalitat de Catalunya i del projecte de transformació territorial de la xarxa de punts de càrrega de vehicles elèctrics de Catalunya.

ecològiques tipus I⁷, les normes i els estàndards, així com les guies d'ambientalització que publiquen diferents administracions públiques, a destacar les de la Comissió Europea⁸ i les de la Generalitat de Catalunya⁹.

És important especificar als plecs els mitjans de prova que les empreses han de presentar amb les ofertes per justificar el compliment dels criteris ambientals. D'acord amb l'article 127.2 de la LCSP, des de la Comissió Central de Subministraments (CCS) s'exigeix com a mitjà de prova, acceptant justificacions equivalents, una ecoetiqueta ecològica tipus I.

Quan no existeixen etiquetes ecològiques que recullin el criteri ambiental que es vol incloure per abordar un impacte ambiental del contracte, s'han d'especificar altres mitjans de prova. La definició d'aquests mitjans de prova és de gran complexitat ja que, d'una banda, ha de ser un mitjà disponible per part de les empreses licitadores i, per l'altra, ha de ser prou fiable per garantir el compliment del criteri.

Des de la CCS, en aquests casos i quan no hi ha productes ecoetiquetats al mercat, es defineixen mitjans de prova en base a fitxes tècniques, informes i assajos proveïts pels fabricants.

Tot i que es considera que és l'opció més adequada, al permetre l'equilibri garantia-disponibilitat del mètode de prova, no està exempta de conflicte ja que, per una banda, és una documentació molts cops no validada per una tercera part independent i, per altra banda, sovint les empreses licitadores presenten altres documents de prova no especificats als plecs sense demostrar-ne l'equivalència.

Per minimitzar aquests riscos és fonamental revisar detingudament les ofertes per detectar possibles documents fraudulents i tenir clar que, d'acord amb la LCSP, la càrrega de la prova de l'equivalència de mitjans no recau en l'òrgan de contractació sinó que sempre en l'empresa licitadora.

Per últim perquè la incorporació de criteris ambientals als plecs dels contractes repercuteixi realment en una reducció del seu impacte ambiental

7 ISO 14024:2018. Etiquetas y declaraciones ambientales. Etiquetado ambiental Tipo I. Principios y procedimientos.

8 Les guies de la Comissió Europea estan disponibles a: https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en

9 Les guies de la Generalitat de Catalunya estan disponibles a: <https://agricultura.gencat.cat/ca/departament/contractacio/compra-publica-verda/guies-compra/index.html>

és important fer un seguiment del compliment de les clàusules durant l'execució del contracte, fet que és especialment complex en el cas de contractacions centralitzades.

4. EXEMPLES D'AMBIENTALITZACIÓ DE LA CONTRAC-TACIÓ PÚBLICA A LA COMISSIÓ CENTRAL DE SUBMI-NISTRAMENTS

En les contractacions de la CCS s'intenta incloure, sempre que tinguin relació amb l'objecte del contracte, criteris ambientals en els contractes que pugin tenir un impacte sobre el medi ambient, ja sigui com a prescripcions tècniques, com a criteris d'adjudicació o bé com a condicions especials d'execució.

A continuació es presenten alguns exemples de contractes i de clàusules, on s'exposa el criteri ambiental, així com el mitjà de prova exigint als plecs:

4.1. Acord marc de serveis de neteja¹⁰

L'Acord marc de serveis de neteja des de fa anys està altament ambientalitzat. L'any 2019 va ser finalista del Procura+ Award¹¹, va ser publicat com a bona pràctica sobre compra pública verda al butlletí sobre compra pública verda de la Comissió Europea¹² i és una de les bones pràctiques de la publicació *Making socially responsible public procurement* de la Comissió Europea¹³.

S'hi inclouen prescripcions tècniques, criteris d'adjudicació, condicions especials d'execució i solvència tècnica de caràcter ambiental.

Per exemple, s'inclou la següent prescripció tècnica:

Els productes bàsics de neteja hauran de complir amb els criteris d'ecotoxicitat (biodegradabilitat i toxicitat per als organismes aquàtics) i d'exclusió i de restricció de substàncies en la formulació dels productes, tal com es descriuen en alguna etiqueta ecològica Tipus I.

10 Enllaç del contracte a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública: <https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/c3366596-47d5-6a4f-534e-74ec2948ea2f/116383501>

11 Més Informació sobre el Procura+ Award: <https://procuraplus.org/activities/awards>

12 European Commission. GPP In practice. Issue no. 84. November 2018.

13 *Making socially responsible public procurement work. 71 good practice cases. May 2020*, pp. 14-16.

Mitjà de prova: certificat d'etiqueta ecològica Tipus I del producte (Etiqueta ecològica de la Unió Europea, Cigne Nòrdic, etc.) o bé una evidència documental equivalent.

També s'inclou el següent criteri d'adjudicació:

Es valorarà que el teixit compleixi amb els requisits de limitació de presència de substàncies nocives, definits en l'estàndard *Oeko-Tex 100, Made in Green* o equivalent.

Mitjà de prova: declaració del fabricant de la roba de treball amb el certificat *Oeko-Tex 100, Made in Green* o equivalent, o bé amb els resultats dels assajos corresponents.

4.2. Acord marc de material d'oficina¹⁴

En l'acord marc es defineixen prescripcions tècniques per als productes més utilitzats i amb potencial de millora del comportament ambiental.

Per exemple, s'inclou la següent prescripció tècnica per als bolígrafs:

Bolígrafs amb la carcassa de plàstic almenys del 50% de material reciclat.

Mitjà de prova: Àngel Blau, Global Recycled Standard certification, EuCertPlast certification o justificació equivalent.

4.3. Acord marc de mobiliari d'oficina¹⁵

En l'acord marc de mobiliari d'oficina s'inclouen criteris ambientals com a prescripcions tècniques i com a criteris d'adjudicació.

Exemple de criteri d'adjudicació:

Es valora, en la majoria d'articles, que siguin ecodissenyats.

Mitjans de prova: certificat UNE-EN-ISO 14006, certificat de Declaració Ambiental de Producte (DAP) o ecoetiqueta Tipus III, certificat ecoetiqueta Tipus I (Etiqueta ecològica de la Unió Europea, *NF Environnement*, Cigne

14 Enllaç del contracte a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública:
<https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/8c0ebe39-f75a-49c0-bd03-c41cdf1af543/300021736>

15 Enllaç del contracte a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública:
<https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/063b2e88-1b89-bb2f-09ed-23eecddeb94af/300413228>

Nòrdic, Àngel Blau), Certificat *Cradle to Cradle*, Informe de l'Anàlisi del Cicle de Vida (ACV) per la millora ambiental de l'article bàsic segons UNE-EN-ISO 14040 i 14044 o equivalent.

5. CONCLUSIONS

Tant la normativa de contractació pública com la normativa sectorial i les polítiques ambientals insten a les administracions públiques a ambientalitzar la contractació pública, cal destinar recursos a planificar el contracte per conèixer el mercat, analitzar l'impacte ambiental del contracte i la seva possible ambientalització.

Les etiquetes ecològiques son una eina primordial per definir els criteris ambientals i per requerir com a mitjà de prova, però en molts casos apareix el repte d'establir en els plecs altres mitjans de prova del compliment dels criteris ambientals que siguin rigorosos i que a la vegada puguin estar en disposició de les empreses licitadores.

6. BIBLIOGRAFIA

GENERALITAT DE CATALUNYA. Web del Catàleg de productes i serveis de la Comissió Central de Subministraments: <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/compra-centralitzada/catalog-bens-serveis/index.html>

GENERALITAT DE CATALUNYA. Web sobre Gestió estratègica de la contractació de la Direcció General de Contractació Pública: <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/gestio-estrategica/index.html>

GENERALITAT DE CATALUNYA. Web sobre Compra pública verda de la Direcció General de Canvi Climàtic i Qualitat Ambiental: <https://agricultura.gencat.cat/ca/departament/contractacio/compra-publica-verda/index.html>

EUROPEAN COMMISSION. Buying green! A handbook on green public procurement. 3rd Edition. 2016. Disponible a: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>

EUROPEAN COMMISSION. Green Public Procurement. A collection of good practices. 2023. Disponible a: <https://circabc.europa>

[eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/563e0d28-4e88-41ca-904d-80a1600b3d57/details](https://european-council.europa.eu/media/e0d28-4e88-41ca-904d-80a1600b3d57/asset/detail)

EUROPEAN COMMISSION. Green Forum: https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en

IHOBE. Guía práctica sobre el uso de las certificaciones ambientales en la compra y contratación pública. Disponible a: https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/guia_certificaciones/es_def/adjuntos/Guia-certificaciones-ambientales-ihobe-cast.pdf

COMUNICACIONES

V Congreso Internacional
Compra Pública Verde
y Cambio Climático



“SOSTENIBILITÀ E USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI. PROFILI EVOLUTIVI TRA IL CODICE ITALIANO E LA PROSSIMA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA”

“SOSTENIBILIDAD Y USO ESTRATÉGICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS. PERFILES EVOLUTIVOS ENTRE EL CÓDIGO ITALIANO Y LA PRÓXIMA REGULACIÓN EUROPEA”

“SUSTAINABILITY AND THE STRATEGIC USE OF PUBLIC CONTRACTS. EVOLUTIONARY PROFILES BETWEEN THE ITALIAN CODE AND THE UPCOMING EUROPEAN REGULATION”

Autor: Guido Sorrentino, Doctorando en “Derecho y mercado global”, Universidad de Salerno. Profesor contratado de Derecho administrativo y público, Universidad de Florencia.

Riassunto:

Il contributo analizza l'evoluzione della disciplina degli appalti pubblici nel contesto della crescente integrazione di obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, con particolare riferimento al confronto tra il Codice dei contratti pubblico italiano e il processo di revisione delle direttive europee. Dopo aver esaminato il ruolo delle clausole sociali e ambientali nel nuovo Codice italiano, si evidenziano criticità e prospettive legate ai criteri di aggiudicazione, sottolineando l'importanza dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il saggio esplora, inoltre, le possibili convergenze tra il modello italiano e le linee evolutive del diritto europeo, ipotizzando un passaggio verso una regolazione più vincolante e armonizzata, in grado di rafforzare l'utilizzo strategico della contrattazione pubblica per finalità di innovazione, resilienza e sostenibilità.

Resumen:

El artículo analiza la evolución de la normativa sobre contratación pública en el contexto de la creciente integración de objetivos de sostenibilidad ambiental y social, centrándose en la comparación entre el Código de Contratos Público italiano y el proceso de revisión de las directivas europeas. Se examina el papel de las cláusulas sociales y ambientales en el nuevo marco normativo italiano y se identifican tanto las principales críticas

como las oportunidades relacionadas con los criterios de adjudicación, en particular la relevancia de la oferta económicamente más ventajosa. El estudio explora posibles convergencias entre el modelo italiano y las tendencias regulatorias emergentes en la UE, planteando una evolución hacia normas más vinculantes y armonizadas que fortalezcan el uso estratégico de la contratación pública para fines de innovación, resiliencia y sostenibilidad.

Abstract:

The paper examines the evolution of public procurement regulation in light of the increasing integration of environmental and social sustainability objectives. It focuses on the comparison between the Italian Public Contracts Code and the upcoming revision of the EU directives. The analysis explores the role of social and environmental clauses in the current Italian framework and highlights critical issues and prospects related to award criteria, especially the centrality of the most economically advantageous tender. The article also investigates potential convergences between the Italian model and emerging EU regulatory trends, envisioning a shift toward more binding and harmonized rules that can strengthen the strategic use of public procurement to promote innovation, resilience, and sustainability.

Parole chiave: Sostenibilità; Contratti pubblici; Direttive europee.

Palabras clave: Sostenibilidad; Contratos públicos; Directivas europeas.

Keywords: Sustainability; Public procurement; Europea directives.

Índice

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. VERSO UNA NUOVA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA SUI CONTRATTI PUBBLICI.	195
2. LA SOSTENIBILITÀ NEL CODICE ITALIANO. LE CLAUSOLE SOCIALI E PER LE PARI OPPORTUNITÀ.	199
3. (SEGUE) I CRITERI AMBIENTALI	204
4. (SEGUE) I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE	206
5. DAL CODICE ITALIANO ALLE NUOVE DIRETTIVE. POSSIBILI ANTICIPAZIONI E CONVERGENZE.	208

Índice

1. INTRODUCCIÓN. HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN EUROPEA SOBRE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	195
2. LA SOSTENIBILIDAD EN EL CÓDIGO ITALIANO. CLAUSULAS SOCIALES Y DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.....	199
3. (CONTINUACIÓN) LOS CRITERIOS AMBIENTALES.	204
4. (CONTINUACIÓN) LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.	206
5. DEL CÓDIGO ITALIANO A LAS NUEVAS DIRECTIVAS. POSIBLES ANTICIPOS Y CONVERGENCIAS.....	208

Index

1. INTRODUCTION. TOWARDS A NEW EUROPEAN REGULATION ON PUBLIC PROCUREMENT.....	195
2. SUSTAINABILITY IN THE ITALIAN CODE. SOCIAL CLAUSES AND EQUAL OPPORTUNITIES PROVISIONS.....	199
3. (FOLLOWS) THE ENVIRONMENTAL CRITERIA.....	204
4. (FOLLOWS) THE AWARDING CRITERIA.....	206
5. FROM THE ITALIAN CODE TO THE NEW DIRECTIVES. POSSIBLE ANTICIPATIONS AND CONVERGENCES..	208

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. VERSO UNA NUOVA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA SUI CONTRATTI PUBBLICI.

Negli ultimi anni, la disciplina dei contratti pubblici, tradizionalmente orientata ad una logica economicista, ha subito cambiamenti notevoli, il maggiore dei quali consistente nella graduale introduzione, in tale ambito, di interessi “orizzontali” o “secondari”, originariamente estranei alle finalità della materia.

In tale processo evolutivo, si è passati da una visione burocratica e formalista ad una in cui “l’amministrazione aggiudicatrice deve conformarsi al principio generale del diritto dell’Unione relativo a una buona amministrazione”¹.

In tale contesto di trasformazione del mercato, un ruolo decisivo è destinato ad essere svolto dalle politiche per la sostenibilità, ormai divenuta “colonna vertebrale”² di tale evoluzione e che, necessariamente, deve essere letta in coordinato con i principi del “risultato” e della “*buena administración*”³. E ciò anche in considerazione dell’ormai indiscutibile rilevanza assunta dal principio dello sviluppo sostenibile nell’attività amministrativa, negoziale e non, specie a seguito della sua costituzionalizzazione, oltre che dalla ormai centralità assunta dalla lotta al cambiamento climatico nelle agende politiche nazionali ed internazionali.

Ed inoltre, è indubbio che l’utilizzo “strategico” degli appalti pubblici possa oggi essere esteso ad ulteriori settori che rappresentano, al pari della sostenibilità, alcune delle principali sfide per l’ordinamento europeo. Si pensi, per esempio, ai settori della difesa, dell’approvvigionamento energetico, del commercio internazionale.

1 Corte di giustizia UE, Sez. V, 7 novembre 2024, C-683-22.

2 Così definita da LAZO VITORIA, Ximena. El desafío regulatorio de la contratación pública ecológica en el marco del “europa choice” y en un contexto internacional cambiante. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155/2, 2025, pag. 12 ss.

3 GIMENO FELIU, José Maria. Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados, Barcellona, 2024. Secondo l’A. “*La función de una Administración económica moderna, proactiva, que moviliza inversiones productivas, es mejorar la calidad de prestación de los servicios públicos y aportar la mejor seguridad (certeza) jurídica posible. Por ello, la gestión pública del siglo XXI debe estar orientada al buen gobierno y la buena administración, derecho fundamental de la ciudadanía, como estándar para el impulso de las diferentes políticas públicas. Y el buen gobierno no es solo cumplir reglas sino, principalmente, satisfacer de manera adecuada las demandas de la sociedad. Es decir, interesa el resultado, muy especialmente en el ámbito de los servicios públicos esenciales*”.

In tale contesto, il contratto pubblico diviene, per la sua capacità trasformativa e adattiva, uno strumento rilevante per articolare in modo intelligente e proattivo le politiche pubbliche, configurandosi come una delle principali leve di modernizzazione e protezione sociale contro derive che mettono a rischio il modello sociale ed il principio di equità⁴.

Nell'attuale e nuovo corso politico europeo si è annunciato, in tal senso, l'obiettivo di "migliorare l'uso degli appalti pubblici" considerati "una delle principali leve che abbiamo per sviluppare beni e servizi innovativi e creare mercati guida nel settore delle tecnologie pulite e strategiche"⁵. A tal fine, si prevede la revisione delle attuali direttive con il dichiarato obiettivo di "privilegiare i prodotti europei nelle gare d'appalto bandite in determinati settori strategici" e "garantire ai cittadini un valore aggiunto dell'UE assieme all'approvvigionamento di tecnologie, prodotti e servizi essenziali". Nell'ottica dei suoi promotori "la revisione modernizzerà e semplificherà le norme in materia di appalti pubblici, tenendo in particolare presenti le start-up e gli innovatori dell'UE".

Tanto in linea anche con le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea che ha richiesto di "procedere senza indugio a un'analisi approfondita del quadro legislativo vigente in materia di appalti pubblici per valutare se sia necessaria una revisione durante la legislatura 2024-2029 alla luce degli importanti impegni assunti dall'UE al fine di conseguire i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030, insistendo tuttavia sul fatto che, oltre ad effettuare un'analisi approfondita, è essenziale comprendere meglio le cause profonde della diminuzione del livello di concorrenza negli appalti pubblici"⁶.

L'aggiornamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici si rende oltremodo necessario alla luce delle plurime criticità emerse a più di dieci anni dall'adozione delle ultime direttive, segnalate anche dalla Corte dei conti dell'Unione europea nella sua ultima relazione speciale "Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021" in cui si osserva, tra le altre cose, che:

4 GIMENO FELIU, José Maria. Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas. www.obcp.es, 2025.

5 "La scelta dell'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2019" presentato al Parlamento europeo il 18 luglio 2024.

6 Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sulla relazione speciale n. 28/2023 della Corte dei conti europea "Accrescere la concorrenza leale ed efficace negli appalti pubblici di lavori, beni e servizi aggiudicati nell'UE".

“La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri ricorre agli appalti strategici in misura molto limitata”.

Ed ancora, i giudici contabili europei segnalano che, sulla base dei dati raccolti, “negli ultimi dieci anni vi è stata meno concorrenza negli appalti pubblici”.

Si tratta di fattori di criticità inevitabilmente determinati anche dalla complessità della disciplina -non a caso efficacemente definita uno “tsunami normativo”⁷- frutto di un sistema di fonti pluriarticolato caratterizzato da modifiche continue, deroghe, leggi speciali e correttivi vari⁸ -di cui si sospetta finanche l’incostituzionalità⁹- variamente introdotte nel tempo, oltre che da principi, in parte recentemente positivizzati, che, a vari livelli, condizionano le scelte delle amministrazioni aggiudicatrici. Si pensi solo ai numerosi atti normativi adottati dall’Unione europea negli ultimi anni nell’ambito della lotta al cambiamento climatico e della transizione ecologica.

Il processo di revisione delle direttive sui contratti pubblici impone un’ulteriore riflessione anche sulla fonte del diritto da utilizzarsi.

Come suggerito da più parti, l’adozione di un regolamento che, diversamente dalle direttive, non richiede un processo di recepimento nell’ordinamento nazionale, permetterebbe di raggiungere più efficacemente l’obiettivo di armonizzazione della disciplina a livello europeo.

7 Sempre da LAZO VITORIA, Ximena. El desafío regulatorio de la contratación pública ecológica en el marco del “europa choice” y en un contexto internacional cambiante. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155/2, 2025, pag. 12.

8 Su tutti l’ultimo (*id est*: d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), intervenuto a poco più di un anno dall’adozione del nuovo Codice.

9 Nel rendere il parere sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”, il Consiglio di Stato ha ritenuto “*non inopportuno segnalare il rischio, potenzialmente rilevante ai fini di un eventuale sindacato di legittimità formale, in ordine al rispetto della legge di delegazione, e relativo alla circostanza che la redazione del Codice, e la sua integrazione e correzione, siano state, in concreto, operate, in parte, seguendo procedure sostanzialmente diverse*”. Ci si riferisce alla circostanza per cui il Governo nella predisposizione del “correttivo” non si sarebbe avvalso della “*stessa procedura*” utilizzata per la redazione del Codice, cioè quella di affidare al Consiglio di Stato, in sede consultiva, l’elaborazione dello schema normativo (avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 14 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054).

Trattasi di una tendenza già registrata nel “*paradigm shift*”¹⁰ della regolamentazione europea dove i regolamenti stanno via via “sostituendo” le direttive quali strumento di normazione.

L'utilizzo di un regolamento dovrebbe sancire il carattere obbligatorio di una contrattazione pubblica strategica e sostenibile, eliminando ogni incertezza normativa ed applicativa, oltre che disparità di trattamento a livello nazionale.

Tanto premesso, alla fine dello scorso anno la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica per raccogliere proposte e *feedbacks* sulle attuali direttive in materia di appalti pubblici, concessioni e servizi di pubblica utilità, il cui fine ultimo è quello di valutare l'efficacia e l'impatto in tutta l'Unione di tali atti legislativi, se questi rimangano o meno idonei allo scopo e se siano ancora adeguati ad affrontare le sfide del presente.

In tale ambito si inserisce l'attuale (e nuova) codificazione italiana¹¹, adottata, diversamente dalle due che l'hanno preceduta, “a direttive invariate”¹², con l'obiettivo di superare le criticità precedentemente emerse ed il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, digitalizzazione, trasparenza e sostenibilità, nell'ambito degli impegni assunti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹³.

10 Tale nuova tendenza della regolazione europea nel settore dei contratti pubblici è stata evidenziata da R. CARANTA, Towards socially responsible public procurement, in ERA Forum, 2022, p. 149 ss. Tale approccio è stato supportato ulteriormente da M. COZZIO, Appalti pubblici e sostenibilità: gli orientamenti dell'Unione europea e il modello italiano, in Urb. appalti, 6, 2021, p. 721 ss.; ID., Public procurement as a tool to promote sustainable business strategies: the way forward for the European union, in International Community Law Review, 24, 2022, p. 166 ss. Uno studio approfondito ed interdisciplinare da segnalare è quello di W.A. JANSSEN, R. CARANTA (a cura di), Mandatory sustainability and social requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift, Londra, 2023.

11 Il d. lg. 31 marzo 2023, n. 36, recante il «Codice dei contratti pubblici».

12 Mentre i primi due codici (*id est*: il d. lg. 12 aprile 2006, n. 163 ed il d. lg. 18 aprile 2016, n. 50) sono coincisi con l'approvazione delle direttive europee in materia, l'attuale codificazione è frutto degli impegni assunti nel PNRR.

13 La riforma del quadro legislativo in materia di contratti pubblici e concessioni è prevista dal PNRR (Missione M1C1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, componente M1C1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.”). La riforma prevede(va) l'introduzione di un nuovo codice dei contratti pubblici che segua le modifiche già introdotte da altre misure legislative emergenziali, con riferimento specifico, *inter alia*, al pieno allineamento della disciplina nazionale con quella europea e la revisione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Per quanto in questa sede di interesse, l'attuale codificazione, pur non senza criticità non trascurabili, è apprezzabile laddove, anche attraverso la valorizzazione di principi, tra cui quello di conservazione dell'equilibrio contrattuale, e seguendo la precedente, ha previsto in termini obbligatori l'inserimento di clausole ambientali e sociali all'interno delle procedure di aggiudicazione.

Nel corso della trattazione si esamineranno le linee direttive del processo di revisione della regolamentazione europea, in comparazione con quanto previsto dalla codificazione italiana, al fine di individuare possibili convergenze, oltre che anticipazioni già riscontrabili a livello nazionale.

2. LA SOSTENIBILITÀ NEL CODICE ITALIANO. LE CLAUSOLE SOCIALI E PER LE PARI OPPORTUNITÀ.

Le attuali direttive europee, sebbene sulla base di un approccio tendenzialmente volontario, forniscono alle amministrazioni aggiudicatrici diversi strumenti¹⁴ utili a inserire clausole di tipo sociale ed ambientale

14 Tra questi strumenti, l'art. 18 della direttiva 2014/24/UE prevede che Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. Tra queste misure, si rammentano le «specifiche tecniche» (art. 42) che possono riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del suo ciclo di vita. L'art. 67, poi, introduce il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'art. 68, e che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali, connessi all'oggetto dell'appalto da aggiudicare.

nelle loro procedure di acquisto¹⁵. Inoltre, non è vietato agli Stati membri l'inserimento di previsioni che rendano obbligatorio il perseguimento di interessi sostenibili nei contratti da aggiudicare. È questa la strada *ab illo tempore* intrapresa dal Legislatore italiano che, nella trasposizione delle direttive, non ha mancato di introdurre specifiche clausole sociali ed ambientali¹⁶ da rispettare obbligatoriamente.

In tal senso, i criteri ambientali minimi (c.dd. CAM)¹⁷ hanno rappresentato la novità probabilmente più rilevante. Diversamente dal “primo” codice, infatti, in cui era riconosciuta un’ampia discrezionalità nella definizione di criteri ambientali, la codificazione previgente, all’art. 34, ha introdotto per la prima volta l’obbligo di inserire nei documenti di gara le specifiche tecniche e le clausole contenute nei CAM.

Quanto alla dimensione sociale, il precedente codice, all’art. 50, introduceva l’obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei contratti ad alta intensità di manodopera “*specifiche clausole sociali*” finalizzate a proteggere la stabilità

15 Il considerando 91 della direttiva 2014/24/UE prevede che la stessa «chiarisce in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell’ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile, garantendo loro la possibilità di ottenere per i loro appalti il migliore rapporto qualità/prezzo». Anche prima dell’adozione della nuova direttiva, la Commissione europea aveva iniziato a dare rilevanza agli interessi ambientali nell’aggiudicazione di contratti pubblici nel 1996 e nel 1998 nella comunicazione «Gli appalti pubblici nell’Unione europea» e nel Libro bianco «Gli appalti pubblici nell’Unione europea-Spunti di riflessione per il futuro» ivi incentivando le amministrazioni aggiudicatrici all’inserimento di considerazioni ambientali, attraverso un’interpretazione estensiva delle direttive *ab illo tempore* vigenti. Allo stesso tempo, anche la Corte di giustizia dell’Unione europea iniziò a dare rilevanza a tali considerazioni ambientali: nella nota sentenza Corte giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia bus Finland*, la Corte riconobbe la possibilità per le stazioni appaltanti di adottare criteri non solo economici, e confermò la possibilità di inserire considerazioni di tipo ambientale nelle procedure di aggiudicazione a condizione che fossero proporzionate e connesse all’oggetto del contratto, ed espressamente menzionate nei documenti di gara. A simili conclusioni i Giudici di Lussemburgo sono giunti anche successivamente (Corte giust., Sez. VI, 4 dicembre 2003, C-448/01, *Wienstrom*; Corte giust., G.S., 9 marzo 2010, C-20/01 e C-28/01, *Commission v. Federal Republic of Germany*).

16 Sui vari aspetti connessi alla protezione ambientale nel codice previgente, v. G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2016, p. 4 ss.; A. DI GIOVANNI, *L’ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 157 ss. Per un contributo più recente, riferito anche alle maggiori problematiche applicative, v. A. IURASCU, *How will the adoption of mandatory GPP criteria change the game? Lessons from the Italian experience*, in *Eur. Publ. Priv. Partnership Law Rev.*, 2023, p. 6 ss.

17 La disciplina dei CAM, con specifico riferimento al nuovo codice, sarà analizzata *infra* §4.

del personale impiegato. Tale dimensione sociale della sostenibilità è stata fortemente considerata anche nella legislazione dettata per gli appalti finanziati dal PNRR, nell’ottica di promozione delle pari opportunità generazionali e di genere, prevedendosi peculiari disposizioni sia per la fase di gara che per quella di esecuzione dei contratti.

Nell’attuale codificazione, invece, specie a seguito dell’approvazione del decreto “correttivo”, le disposizioni per favorire l’inserimento di clausole di sostenibilità nelle procedure di aggiudicazioni hanno trovato nuova linfa e disciplina attingendo sia alla precedente che alla legislazione speciale.

Principiando dalla disciplina delle clausole sociali, l’attuale legislazione (art. 57, comma 1), come recentemente revisionata, prevede che, nel rispetto dei principi del diritto europeo, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti contengano “*specifiche clausole sociali*” che contemplino quali “*requisiti necessari dell’offerta*” misure orientate a garantire le pari opportunità generazionali, di genere, l’inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazione del personale impiegato, oltre che garantire l’applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore.

La disposizione così formulata rappresenta la soluzione per cui ha optato il Legislatore delegato a fronte di diversi dubbi interpretativi sorti in vigenza della precedente codificazione, quasi unanimemente interpretata nel senso di applicarsi ai soli contratti ad alta intensità di manodopera. Inoltre, prima della novella introdotta in via emergenziale, le clausole sociali di riassorbimento non trovavano applicazione (rimanendo una mera facoltà) per i contratti al di sotto della soglia europea. La codificazione attuale, invece, rispondendo alla delega parlamentare¹⁸, prevede, salvo limitatissime eccezioni¹⁹, che le stazioni appaltanti “*richiedono*” agli operatori economici partecipanti alle procedure, di qualsiasi tipologia, di assumere specifici impegni per garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato. Si prevedono, infatti, una serie di obblighi che l’operatore economico deve assumere per garantire l’applicazione dei contratti collettivi, le pari opportunità e l’inclusione dei lavoratori disabili e delle persone

18 L’art. 1, comma 2, let. *b*. della legge-delega indicava che il nuovo codice avrebbe dovuto includere la facoltà per le stazioni appaltanti, per determinati contratti, di riservare la partecipazione ad operatori economici il cui principale scopo fosse l’inclusione delle persone svantaggiate, oltre che l’obbligo di introdurre clausole sociali.

19 L’unica eccezione è rimasta per gli appalti di servizi intellettuali.

svantaggiate²⁰. Il concorrente è chiamato ad assumere tali obblighi in sede di formulazione dell'offerta, indicando *“le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni”*. Le stazioni appaltanti verificano l'attendibilità di tali impegni *“con qualsiasi adeguato mezzo”*, anche ricorrendo al procedimento di verifica dell'anomalia. Tuttavia, a fronte di tale previsione di carattere generale, nessuna ulteriore indicazione o clausola esemplificativa è fornita alle amministrazioni aggiudicatrici alla cui piena discrezionalità è lasciata l'applicazione nel concreto di tali clausole sociali.

Da ultimo, si prevedono (all'art. 61, comma 1) i c.dd. contratti riservati, ovverosia contratti per i quali le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono riservare la partecipazione ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, oppure riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti.

Tali contratti risultano meritevoli di attenzione.

Nella versione originaria del codice, infatti, si trattava degli unici contratti per i quali trovavano applicazione le norme per la promozione delle pari opportunità.

Per tale finalità, l'art. 57, comma 1, si limitava a prevedere genericamente (e cioè senza fornire istruzioni su come formularle né alcun esempio-tipo)²¹ solo l'introduzione nei documenti di gara di *“misure orientate tra l'altro a garantire le pari opportunità generazionali, di genere”*. In sede di correttivo, invece, si sono previsti *“meccanismi e strumenti premiali per realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o persone svantaggiate”* dettagliatamente indicati nell'Allegato II.3 del

20 L'art. 102 del Codice stabilisce: *“Nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere i seguenti impegni: garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato; garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire, anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare; garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate”*.

21 Limitandosi a stabilire che queste debbano tener conto dell'oggetto del contratto e rispettare i principi del diritto dell'Unione europea. Né, sul punto, alcun allegato od atto di regolazione secondaria si è previsto o adottato.

codice²², adesso espressamente richiamato dal comma 2-*bis* dell'art. 57, e non più applicabile ai soli contratti riservati.

Un non trascurabile profilo di criticità, tuttavia deriva dalla possibilità (confermata dal correttivo) per cui gli obblighi assunzionali di giovani e donne ivi previsti possono essere esclusi o ridotti “*dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*”.

Tale facoltà di deroga (ed altre simili previsioni) rischiano di incidere negativamente sull'efficacia di tali disposizioni per la promozione delle pari opportunità. Si tratta di un modello legislativo già sperimentato per le procedure di aggiudicazione dei contratti afferenti al PNRR, per i quali simili norme si sono dimostrate perlopiù inefficaci, specie ove si consideri che, sulla base dei dati raccolti²³, la maggior parte delle procedure ha derogato totalmente o parzialmente alla previsione di un obbligo assunzionale. Anche le ragioni variamente addotte dalle amministrazioni aggiudicatrici, pur in parte tipizzate dalla normativa di settore (e che si riducono o allo scarso valore del contratto o ad altre ragioni non specificate), sembrano lontane dai prescritti canoni motivazionali dell'adeguatezza e specificità.

L'elevatissimo numero di deroghe non sembra giustificabile nemmeno

22 Di cui si prevede l'abrogazione in corrispondenza dell'entrata in vigore di un regolamento adottato con d.P.C. L'allegato riproduce sostanzialmente le disposizioni già dettate per gli appalti finanziati dal PNRR, estendendone la disciplina ai contratti riservati. Si prevede, pertanto, che per tali contratti le stazioni appaltanti possano inserire nei bandi e negli inviti, come requisiti necessari dell'offerta, e come ulteriori requisiti premiali della stessa, specifiche clausole per la promozione dell'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne. Il contenuto di tali clausole dovrebbe essere determinato tenendo in considerazione i principi di concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, oltre che l'oggetto e il tipo di contratto.

23 Dati raccolti da ANAC, a ciò delegata dall'art. 10 delle Linee guida per i contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, volte a favorire le pari opportunità di genere e generazionali e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, adottate con d. interm. del 7 dicembre 2021, non ancora diffusi in un *report* ufficiale ma anticipati al quotidiano *La Repubblica* del 16 marzo 2023 (pp. 9-10), oltre che raccolti e organizzati dalla fondazione Openpolis, all'indirizzo www.openpnrr.it. Da tali dati emerge che la stragrande maggioranza delle procedure (il 69%) ha derogato totalmente all'obbligo assunzionale, che non vi ha derogato una minima parte (il 28%), mentre una ridottissima percentuale (il 3%) ha derogato parzialmente, prevedendo una percentuale inferiore di assunzioni obbligatorie.

laddove si tenga in considerazione che trattasi perlopiù di appalti di lavori (in cui non sarebbe astrattamente semplice attuare le pari opportunità di genere). Piuttosto, come evidenziato anche a livello istituzionale²⁴, il delineato sistema di deroghe si presenta particolarmente generico e fornisce potenzialmente ampi margini di disapplicazione del disposto normativo.

Il rischio di *watering-down* di tali previsioni è ulteriormente confermato dal fatto che nessuna particolare sanzione è prevista per gli operatori economici che non rispettino le clausole per le pari opportunità. Anche ciò rappresenta una delle maggiori problematiche della nuova legislazione, che si è limitata a confermare la causa di esclusione già precedentemente prevista ma solo per i contratti finanziati dal PNRR.

Una concreta effettività a tali previsioni la si sarebbe invece potuta dare introducendo l'obbligo per le stazioni appaltanti di segnalare gli inadempimenti, le penali e le esclusioni ad una determinata autorità incaricata di vigilare su tali previsioni. Allo stesso tempo, tali situazioni dovrebbero considerarsi nell'ambito della valutazione dell'illecito professionale grave dell'operatore economico, rispetto al quale, tuttavia, tra le varie ipotesi che la nuova legislazione ha tentato di tipizzare, alcuna sembra potersi ricondursi ad una di quelle qui descritte.

3. (SEGUE) I CRITERI AMBIENTALI

Venendo alla dimensione ambientale della sostenibilità, l'attuale codificazione prosegue nel solco delle precedenti attraverso i criteri ambientali minimi.

Sul punto, la legge-delega indicava di procedere con *“la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento”* (art. 1, comma 2, let. i). Salvo alcuni (e non trascurabili) rilievi, la delega sembra essere stata recepita.

Così come le clausole sociali e di parità, il *green public procurement* è ugualmente incoraggiato nella nuova legislazione, specie in considerazione del nuovo principio *Do Not Significant Harm* (DNSH) previsto del *Recovery Plan* europeo, il quale richiede che le azioni delineate dai singoli piani nazionali

24 Il XXIV rapporto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dal titolo «Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022» (in particolare, il cap. 3 di V. Cardinali., *La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne nel PNRR: stato dell'arte e prospettive di applicazione*) ha criticato tali disposizioni.

di ripresa e resilienza non causino alcun danno significativo all'ambiente.

Con tale principio sono certamente coerenti i criteri ambientali minimi.

Come detto in precedenza, si tratta di specifiche misure orientate ad integrare considerazioni ambientali in vari e differenti tipi di contratti pubblici. Se la loro introduzione venne salutata come una delle più importanti innovazioni del precedente codice, a seguito della legge-delega, la loro espansione ed il loro rafforzamento sono stati considerati come una delle più rilevanti novità che sarebbero venuti dalla nuova codificazione. Tuttavia, è incerto se tale “espansione” ci sia effettivamente stata.

La nuova disciplina, in particolare, prevede (art. 57, comma 2) che le amministrazioni aggiudicatrici contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, mediante l'inserimento nei documenti di gara di “*almeno*” delle specifiche tecniche e clausole contrattuali contenute nei CAM.

La disciplina di adozione dei criteri (rimessa al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) è rimasta sostanzialmente la medesima, salvo il riferimento per cui gli stessi dovrebbero essere da oggi in poi “*definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione*”. Si prevede, poi, che i CAM, “*in particolare quelli premianti*”, siano tenuti in considerazioni dall'amministrazione aggiudicatrice in sede di applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Senonché, ciò che manca nella nuova legislazione, differentemente dalla precedente²⁵, è la previsione per cui i criteri si applicherebbero a tutti i tipi di contratti e procedure. Diversamente, si è previsto, infatti, che gli stessi andrebbero differenziati per tipologia e valore dell'appalto.

La mancata previsione di siffatta precisazione potrebbe condurre a dubbi interpretativi che, a primo impatto, potrebbero risolversi o riferendosi alla precedente legislazione, oppure ricorrendo, quale criterio ermeneutico, alla legge-delega che prevedeva una espansione (non una riduzione) dei CAM.

Ciò che resta ancora incerto nella nuova legislazione è la disciplina da

25 L'art. 34, comma 3, del precedente Codice aveva stabilito che l'obbligo di inserimento dei CAM “*si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione*”.

applicare in caso di violazione dei criteri ambientali. Ancora incerto è chi (e se) potrebbe contestare giudizialmente un bando o un invito in cui i CAM non sono previsti. L'ampiezza della tematica (che involge anche profili prettamente processuali) non rende possibile analizzarla nel presente contributo. Ciò che può rilevarsi sinteticamente è che, come per le clausole sociali e per le pari opportunità, la previsione di un organo indipendente deputato a monitorare tali aspetti sembrerebbe essere la soluzione preferibile.

Ciò che è certo, e largamente confermato dalla giurisprudenza sul punto, è che i CAM devono sempre essere inseriti e che sono illegittimi i documenti di gara che non li prevedono.

Né la disciplina è particolarmente mutata con riferimento alla fase esecutiva.

In presenza di violazioni delle clausole verdi, il responsabile unico del progetto dovrebbe verificarne il rispetto, assumendo nel caso specifici atti (ordini di servizi od altri atti amministrativi) per riorientare l'esecuzione del contratto. Nelle ipotesi maggiormente gravi, la stazione appaltante potrebbe risolvere il contratto, dopo aver applicato una o più penali.

4. (SEGUE) I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Un ruolo decisivo nella promozione di clausole di sostenibilità è giocato dai criteri di aggiudicazione e da quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa nello specifico.

Nell'attuale codificazione, tale criterio si conferma di generale applicazione (art. 108, comma 2) per i contratti al di sopra della soglia comunitaria. Lo stesso, inoltre, deve applicarsi obbligatoriamente per l'aggiudicazione di contratti nei settori di: servizi sociali; ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica; servizi ad alta intensità di manodopera; servizi di ingegneria e architettura di importo pari o superiore a € 140.000,00; servizi e forniture di importo superiore a € 140.000,00 e caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo; contratti aggiudicati tramite dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione; affidamento di appalto integrato.

La *lex specialis* definisce i criteri di aggiudicazione, che devono essere “*pertinenti all'oggetto e alle caratteristiche del contratto*”. L'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, è valutata sulla base di criteri oggettivi, inclusi

“aspetti ambientali o sociali connessi all’oggetto dell’appalto”²⁶.

Rilevante novità è data dal fatto che, differentemente dal codice precedente, è scomparso ogni limite all’offerta economica rispetto all’offerta qualitativa²⁷, restando la stessa solo per i contratti ad alta intensità di manodopera.

In tale contesto, clausole sociali, criteri ambientali e per le pari opportunità non possono che essere considerate nell’ambito dell’offerta economicamente più vantaggiosa. Come detto, tuttavia, in disparte i CAM, alcuna clausola tipizzata è fornita per l’inserimento di considerazioni sociali e di parità.

Tuttavia, ciò che maggiormente preoccupa è la non previsione di alcun specifico criterio di aggiudicazione per i contratti di cui è possibile l’affidamento diretto. Trattasi di contratti, al di sotto delle soglie comunitarie (e comunque di importo non trascurabile)²⁸, per i quali non è previsto né alcun confronto competitivo né alcun criterio obbligatorio di sostenibilità. In assenza di qualsivoglia competizione, per tali contratti, esclusi i CAM, non vi sarebbe spazio per ulteriori criteri sostenibili.

Dall’altro lato, per i contratti che possono essere aggiudicati tramite procedure ristrette²⁹, le stazioni appaltanti possono discrezionalmente scegliere il criterio di aggiudicazione, con l’eccezione di quei contratti per i

26 Ai sensi dell’art. 108, comma 6, del Codice, i criteri di aggiudicazione «sono considerati connessi all’oggetto dell’appalto quando riguardino lavori, forniture o servizi da fornire sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi i fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale».

27 L’art. 95, comma 10-*bis*, del precedente Codice aveva previsto un limite massimo del 30% per l’offerta economica.

28 L’art. 50 del nuovo Codice consente l’affidamento diretto «anche senza consultazione di più operatori economici» di contratti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e di servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro. L’unico limite prescritto è che «siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all’esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante».

29 Il medesimo art. 50 consente di procedere mediante procedura negoziata senza bando per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro (mediante consultazione di almeno cinque operatori economici) e per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie comunitarie (con consultazione di almeno dieci operatori economici), oltre che per l’affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie comunitarie (mediante consultazione di almeno cinque operatori economici).

quali è obbligatorio il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Simili previsioni minano certamente l'effettività delle clausole di sostenibilità, posto che nelle descritte procedure “alleggerite” vi sarebbe spazio solo per i CAM, ma solo con riferimento a quei settori per i quali sono stati adottati. Diversamente, non vi sarebbe altro spazio per considerazioni ambientali. Ration per cui, sebbene il criterio di aggiudicazione qualitativo rimanga il preferito, quello “del minor prezzo”, con le esaminate eccezioni, resterebbe applicabile sino alle soglie comunitarie.

Pur non essendo i CAM derogabili, se il contratto è aggiudicato al minor prezzo o direttamente senza competizione, non vi sarà spazio per ulteriori considerazioni ambientali o sociali. Dal combinato disposto di tali disposizioni con quanto sinora osservato, si potrebbe immaginare nel futuro che contratti sottosoglia possano essere facilmente esclusi dall'applicazione di criteri ambientali e sociali.

Si confida, sul punto, che una corretta interpretazione delle disposizioni, come proposta, aiuti ad evitare siffatti rischi, nonché che la nuova regolamentazione europea possa fornire indicazioni più vincolanti.

5. DAL CODICE ITALIANO ALLE NUOVE DIRETTIVE. POSSIBILI ANTICIPAZIONI E CONVERGENZE.

La nuova codificazione italiana può offrire più di uno spunto di riflessione nella prospettiva di revisione delle direttive europee sui contratti pubblici.

Rispetto a tale processo, a luglio di quest'anno, la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo ha approvato le proprie conclusioni. La principale idea che si rinviene nel documento è quella secondo cui l'aggiudicazione dei contratti pubblici non dovrebbe più basarsi unicamente sul prezzo. In tal senso si chiede di attribuire maggiore importanza ai criteri ambientali e sociali nelle procedure di aggiudicazione.

Allo stesso tempo, si sottolinea la necessità di estendere l'utilizzo strategico degli appalti oltre i settori dell'ambiente e dell'innovazione, per includervi anche le nuove sfide politiche dell'Unione europea.

La relazione suggerisce poi come sia fondamentale facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare pubbliche. Per raggiungere questo obiettivo, la divisione in lotti più piccoli sembra essere la soluzione più facilmente percorribile. In tal senso, il rapporto insiste

anche sulla necessità di ridurre la complessità normativa, vista come vera e propria barriera all'ingresso per le PMI. Secondo i membri del Parlamento, le autorità pubbliche europee dovrebbero preferire progetti che dinamizzino le imprese locali, trovando soluzioni in tal senso senza ricorrere al protezionismo.

Infine, viene proposto di esplorare soluzioni normative che privilegino le imprese che impiegano lavoratori europei e di modificare le attuali soglie contrattuali adeguandole all'inflazione.

Di sicuro interesse, poi, sono anche gli esiti della consultazione pubblica sulla revisione delle direttive lanciata dalla Commissione europea i quali offrono diverse indicazioni rilevanti.

In primis, viene fortemente suggerito il superamento del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso a favore di un'utilizzazione obbligatoria e generalizzata di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In conseguenza di ciò, gli esiti della consultazione propongono di prevedere a livello europeo l'obbligo di inserimento di criteri ambientali e sociali nelle procedure di aggiudicazione. Di tali criteri, poi, si chiede un'armonizzazione tra i vari ordinamenti nazionali.

Una delle principali e già annunciate novità, poi, consiste nell'introduzione di criteri di preferenza per i "prodotti europei" con conseguente applicazione restrittiva del principio di reciprocità.

Nel descritto contesto, la legislazione italiana può aver anticipato alcune soluzioni normative che potrebbero essere praticabili a livello europeo.

Procediamo con ordine.

Nella dimensione sociale, la legislazione italiana è apprezzabile nell'aver esteso l'applicabilità delle relative clausole ad ogni tipo di contratto, e non più solo a quelli ad alta intensità di manodopera. Tuttavia, così facendo, è stato delegato alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare discrezionalmente l'affidabilità dell'operatore economico nell'applicazione di tali clausole, così come avviene in caso di offerte anormalmente basse, introducendo, in altri termini, un nuovo e complesso compito per le amministrazioni e che rischia di minare l'efficacia di tali previsioni.

Sul punto, la codificazione nazionale potrebbe aver anticipato una tendenza di quella europea rispetto alla quale da più parti si propone un ampliamento ed una previsione obbligatoria delle clausole sociali.

Non uguali considerazioni valgono per i criteri ambientali.

A fronte, infatti, della legge-delega che propendeva per una generale estensione dell'applicabilità degli stessi, nel nuovo codice è scomparso ogni riferimento al doveroso inserimento dei CAM in qualunque tipo di procedura e per i contratti di qualsiasi valore (inclusi quelli al di sotto delle soglie comunitarie ed aggiudicabili con affidamento diretto). Una scelta legislativa più ambiziosa, rispettosa della delega e più vicina al nuovo *trend* europeo, invece, sarebbe stata quella di prevedere criteri di generale applicazione e non solo legati a specifici settori merceologici.

In prospettiva europea e nazionale, potrebbe immaginarsi, inoltre, l'introduzione di criteri minimi di sostenibilità, che includano considerazioni non solo ambientali, come avvenuto di recente per gli eventi culturali.

Ciò che si apprezza, tuttavia, è che almeno la natura obbligatoria dei CAM (quando sono obbligatori) non sembra essere stata intaccata dalle nuove disposizioni.

Il solo rischio concreto che si ravvisa è il prepotente ritorno del criterio del minor prezzo, non solo in caso di affidamento diretto, ma anche in caso di contratti aggiudicati con procedura ristretta, in settori nei quali non è obbligatorio l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tanto in considerazione del fatto che stazioni appaltanti (specie non qualificate) potrebbero essere facilmente attratte dalla possibilità di aggiudicare contratti utilizzando (legittimamente) un criterio che non prevede l'inserimento di alcuna considerazione di sostenibilità.

L'auspicio sul punto è che la nuova regolamentazione europea superi definitivamente tale criterio a fronte di un'applicazione generalizzata di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si è infatti osservato come il *sustainable public procurement* richieda (e richiederà) una complessa attività per le amministrazioni aggiudicatrici, dalla fase di selezione sino a quella di esecuzione del contratto. Per tale ragione, è essenziale che le amministrazioni aggiudicatrici si sforzino nell'adottare un nuovo "approccio sostenibile", comprendendo le nuove norme ed applicandole correttamente.

L'ampio "ritorno alla discrezionalità" promosso dalla nuova legislazione rischia di minare concretamente l'applicazione effettiva delle disposizioni in tema di sostenibilità. Diversamente, sarebbe stata ora per il Legislatore italiano di coraggiosamente rafforzare il "*mandatory approach*" già sperimentato dapprima con l'introduzione dei CAM e successivamente

nella disciplina di attuazione del PNRR.

La strada scelta è stata differente (per il momento).

L'auspicio, infatti, è che l'attuale procedimento di revisione delle direttive europee porti ad una maggiore consapevolezza dell'utilizzo strategico degli appalti -anche in settori diversi da quello ambientale e sociale- e, di conseguenza, permetta di superare le non trascurabili criticità che l'attuale legislazione nazionale non sembra aver superato appieno.

“LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA: ¿EXISTE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN SU APLICACIÓN?”^{1*}

“THE PUBLIC PROCUREMENT STRATEGY: IS THERE ADMINISTRATIVE INACTIVITY IN ITS APPLICATION?”

Autor: Yolanda Hernández Villalón, Doctoranda, Universidad Autónoma de Madrid

Resumen:

Las directivas de cuarta generación de la Unión Europea promulgadas en 2014 modificaron profundamente el sistema de contratación pública. La Comisión Europea ha planteado la necesidad de reformarlas tras diez años de existencia. El sector de contratación pública se ha convertido en un gran mercado, el gasto nacional en contratación pública alcanza el 20 % del PIB mundial, y el 16% del PIB a nivel europeo.

Abstract:

The UE directives enacted in 2014 changed deeply the public procurement system. The European Commission has questioned the necessity of reforming them after ten years in force. The public contracting sector has become a big market, the national expenditure in public procurement reaches the 20% of the global gross domestic product (GPD), and the 16% of UE GPD.

Palabras clave: contratación pública estratégica; inactividad administrativa; reforma

Keywords: public procurement strategy; administrative inactivity; reform.

¹ * La autora quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	214
2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA	214
2.1. Concepto de contratación pública estratégica.....	214
2.2. Evolución de la contratación pública estratégica	216
3. PROPUESTAS DE REFORMA	217
3.1. ¿Inactividad administrativa en la implementación de la contratación pública estratégica?.....	217
3.2. Hacia dónde se dirige la reforma	218
4. CONCLUSIÓN	219
5. BIBLIOGRAFÍA	219

Index

1. INTRODUCTION	214
2. THE PUBLIC CONTRACTING STRATEGY. DEFINITION AND EVOLUTION	214
2.1. Definition.....	214
2.2. Evolution	216
3. REFORM PROPOSALS	217
3.1. Administrative inactivity in the implementation of the strategic public procurement?	217
3.2. Where the reform is headed	218
4. CONCLUSION	219
5. BIBLIOGRAPHY	219

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende abordar las consecuencias de la iniciativa de la Comisión Europea adoptada en 2024 que planteó la posibilidad de reformar las llamadas directivas de cuarta generación emitidas en 2014, en relación con el criterio del grado de cumplimiento por las administraciones, así como la posible incorporación de nuevos requisitos a exigir en la licitación, que se correspondan con el actual mercado que la contratación pública ha generado en la última década.

2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

Las directivas de cuarta generación de la contratación pública incorporaron una novedosa regulación en clave de visión estratégica², el objetivo fue modernizar en profundidad el sistema público de contratación en la Unión Europea en aras de la eficiencia, y diseñar políticas que permitiesen un mayor crecimiento en un contexto de globalización económica. En consecuencia, se abandonó una visión presupuestaria de la contratación pública, que se reorientó a una perspectiva instrumental de implementación de políticas públicas, llegando incluso a regular especialidades de contratación pública en los servicios sanitarios, sociales y educativos, constituyendo contratos de prestaciones personales de carácter sanitario o social, que podrían estar excepcionados de las reglas de concurrencia propias de un contrato típico de servicios o productos (marcado por la experiencia de respuesta en la pandemia por COVID-19), en virtud del marcado carácter estratégico, y la correcta prestación del contrato³.

2.1. Concepto de contratación pública estratégica

La Estrategia Europa 2020 fue lanzada diez años antes, en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, pero ¿a qué respondió esa iniciativa que ha supuesto un cambio radical en la filosofía del mercado interior y la contratación pública en Europa?. Como señaló en el prefacio el

2 GIMENO FELIU, José María. [La trasposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades](#). *Revista online del INAP. Documentación Administrativa. Nueva Época*. Enero-Diciembre 2017, núm. 4, pp 7-30 (Fecha de publicación 22-12-2017).

3 GIMENO FELIU, José María. Servicios de salud y reservas de participación ¿una nueva oportunidad para la mejora del SNS? (Análisis de los artículos 74 a 77 de la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública)”. *Revista Derecho y Salud*, 2015, vol. 26, núm. 2, pp. 65-81

entonces Presidente de la Comisión Europea, don José Manuel Durão Barroso, las carencias estructurales en Europa quedaron en evidencia con la crisis económica de 2008 (crecimiento económico poco competitivo respecto otras zonas del mundo; débil incremento de la tasa de empleo; envejecimiento de la población europea).

En consecuencia, la Comisión determinó las prioridades para situarse en un escenario reforzado en 2020, con una economía social de mercado europea propia del siglo XXI, siendo necesario: un crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, promoviendo una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva; y, un crecimiento integrador, fomentando una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

En lo que concierne a la contratación pública, supuso redefinir esta figura como un instrumento del mercado, para adaptar los métodos de producción y consumo, influir en la política industrial, reducir el consumo de energía y optimizar recursos. Por tanto, la contratación pública se convierte en una herramienta esencial de la política económica y social, mediante la inclusión de consideraciones sociales, ambientales, técnicas y económicas⁴, articulándose como una herramienta de inserción de políticas, incluso a nivel transfronterizo potenciando su uso, tras detectar el incremento del mercado de bienes y servicios que representa, igualmente, la contratación a ese nivel⁵.

La implementación de la contratación pública estratégica se ha visto reforzada por financiación específica, a través de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), o de Next Generation EU⁶, utilizados, entre otros aspectos, para fomentar la Plataforma de Contratación Estratégica; esto ha motivado a nivel nacional la creación de entidades privadas centradas en programas de formación y asesoramiento dirigido,

4 *Conseguir que la contratación pública funcione a Europa y para Europa*” [3 de octubre de 2017, COM (2017) 572 final].

5 Comunicación de la Comisión de 21 de marzo de 2012, COM (2012), 124 final, con una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, para el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países. Culminó en el Reglamento (UE) 2022/1031, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022- Instrumento de contratación internacional, ICI.

6 Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026. [ENCP.pdf](#)

tanto a entidades de la Economía Social y Solidaria (las denominadas ESS), como a las administraciones públicas; en España destacan, entre otras, Facto, IDEAS y B-Live que colaboran con REAS Red de Redes.

2.2. Evolución de la contratación pública estratégica

Inicialmente la normativa de contratación pública se limitaba a regular el adecuado desarrollo del procedimiento de contratación y a garantizar los principios básicos inspiradores de las licitaciones, es decir, el respeto a la igualdad, la concurrencia, la transparencia, y la objetividad.⁷

Otro aspecto clave de la contratación pública europea, en esa fase previa a las directivas de 2014 es el procedimiento de contratación electrónica.⁸ La iniciativa originada en 2012⁹ perseguía simplificar el proceso de adjudicación de contratos públicos, generar menos residuos y redundar en mejores resultados (precios más bajos y mejor calidad), para una mayor competencia en el mercado único. Además, se consideró relevante para superar dos de los principales retos de la economía europea: la necesidad de maximizar la eficiencia del gasto público, y la de encontrar nuevas fuentes de crecimiento económico.¹⁰

Por su parte, las directivas de 2014 buscaban flexibilizar la contratación mediante procedimientos simplificados, mejorando así el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los contratos públicos; así como facilitar un uso más estratégico de la contratación pública a fin de lograr mejores resultados para los objetivos sociales, medioambientales y por supuesto, económicos; además, perseguían reforzar los requisitos de transparencia y potenciar las disposiciones relativas a la integridad para contribuir a la prevención de la corrupción y el fraude¹¹. Para apuntalar esa tendencia, la Comisión Europea emitió en 2017 dos comunicaciones fundamentales con

7 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

8 Comunicación de la Comisión, al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM/2012/0179/final).

9 Comunicación de la Comisión “*Estrategia en pos de la contratación pública electrónica*” COM/2012/0179 final.

10 Entre otros aspectos, propició la facturación electrónica en la contratación pública, regulada en la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

11 Informe especial 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo, titulado: “*Contratación pública en la UE- La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*”.

el objetivo, por un lado, de reforzar la importancia de la nueva contratación pública y, por otro, facilitar a las administraciones la gestión de grandes proyectos de infraestructuras¹².

La actual Presidenta de la Comisión Europea, doña Ursula von der Leyen, anunció en 2024 una revisión de las directivas sobre contratación pública, los hitos que se marcaron para su modificación afectaban a diversos aspectos, pero estando imbuidos por el fin de potenciar el mercado interior a través de la contratación pública, sobre todo, dando preferencia a los productos europeos en la contratación pública dentro de determinados sectores estratégicos.¹³

3. PROPUESTAS DE REFORMA

3.1. ¿Inactividad administrativa en la implementación de la contratación pública estratégica?.

El 13 de diciembre de 2024 la Comisión Europea abrió una consulta pública para evaluar el funcionamiento de las directivas de 2014. ¿el motivo?: para conocer directamente de los implicados, los resultados de su uso, y si son adecuadas para alcanzar los objetivos estratégicos de la UE¹⁴.

Las instituciones europeas critican a las administraciones nacionales por la inaplicación de las directivas en múltiples aspectos, destacan: según el Tcu, la disminución de la concurrencia en los procedimientos de contratación; la falta de simplicidad de los procedimientos y el aumento de la duración media de los procedimientos de contratación; la baja contratación directa transfronteriza¹⁵; o según la Comisión, la falta de implementación de la contratación pública estratégica porque se sigue priorizando el criterio precio (55% de las contrataciones)¹⁶.

12 Comunicaciones de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 3 de octubre de 2017 [Com (2017), 572 y 573 final, respectivamente], para “*Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*”, y “*apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura*.”

13 “*La Decisión de Europa. Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea (2024-2029)*”. Estrasburgo 18 de julio de 2024.

14 Directivas sobre contratación pública: evaluación

15 Op.cit. n° 119.

16 “*Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*”, COM 3.10.2017 (COM 2017) 572 final

En el caso de España el incumplimiento achacado ha escalado a nivel legislativo, por considerar la Comisión Europea, que España traspuso defectuosamente las directivas, instando el 16 de diciembre de 2024 ante el TJUE un recurso por incumplimiento. Las administraciones se han limitado a aplicar lo traspuesto.

Sin perjuicio de lo indicado, se culpa a las administraciones de la defectuosa implementación, pero a la vez la Comisión reconoce que la adaptabilidad de las empresas, especialmente las PYMES, al nuevo concepto de contratación en Europa es muy lento, y exige más esfuerzos tanto por parte de la red empresarial, como de las administraciones (profesionalizando más a los servicios implicados), para mantenerse ambas partes al ritmo que exige esta nueva contratación¹⁷, lo que lleva a cuestionarse si esa reforma pretende paliar las deficiencias detectadas en las directivas a modificar, o realmente, lo pretendido es imponer un nuevo sistema de contratación pública tras haber identificado el gran mercado que constituye el gasto nacional en contratación pública que representa el 20 % del PIB mundial.¹⁸

3.2. Hacia dónde se dirige la reforma

Europa aboga por alinearse con la Agenda 2030, -veremos finalmente en qué términos se implanta-, para impulsar la contratación pública responsable, exigiendo de forma obligatoria en todas las licitaciones, la inclusión de criterios sociales, ambientales, digitales, y de innovación¹⁹, lo que puede chocar con el principio de libre competencia y la necesidad de justificar su relevancia en la calidad y eficiencia de la prestación de los “servicios públicos” como establece por ejemplo, el artículo 1.3 de nuestra LCSP.

Si se siguen las líneas anunciadas por la entonces candidata a la Presidencia de la Comisión, referidas en el punto anterior, la revisión de las directivas dará *“preferencia a los productos europeos (...) en determinados sectores estratégicos. Contribuirá a garantizar (...) la seguridad del suministro de tecnologías, productos y servicios vitales. También modernizará y simplificará nuestras normas de contratación pública, en particular teniendo en cuenta las empresas emergentes y los innovadores de la UE”*.²⁰

17 Op.cit, p.1

18 Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2018, sobre el paquete de medidas de la estrategia de contratación pública (2017/2278(INI).

19 *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*”, COM 3.10.2017 (COM 2017) 572 final

20 Op.cit, p.14

Por último, Europa fortalece un nuevo mercado, el militar, los contratos en la materia se ven favorecidos por el Instrumento Específico de Acción por la Seguridad de Europa (SAFE), y el Libro Blanco “Preparación en materia de defensa europea 2030” para financiar vía créditos, la adquisición conjunta en capacidades militares paneuropeas fomentando el uso del procedimiento negociado sin publicidad²¹.

4. CONCLUSIÓN

La contratación pública estratégica se refuerza dando prioridad al cumplimiento de condiciones de política económica, ambiental y social, a pesar de que tal proceder puede entrar en conflicto con los principios esenciales clásicos del procedimiento de contratación: la objetividad, la igualdad, la transparencia, y la proporcionalidad de los requisitos exigidos, según el objeto del contrato.

Además, la contratación pública responsable desafía a las estructuras empresariales y a las propias administraciones, para que respondan a una nueva configuración de la contratación fruto de una sobre regulación en algunos aspectos y sectores económicos, y ello, a pesar de que tal proceder se ha comprobado que desincentiva la concurrencia en las licitaciones, mientras que en otros sectores económicos, como en defensa, se flexibilizan los procedimientos y los requisitos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- GIMENO FELIU, J. M. Compra pública estratégica. En: PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir). *Compra pública estratégica*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2013, pp. 45-80.
- GIMENO FELIU, J. M. Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Principales novedades, los problemas interpretativos y sus soluciones. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2017, 359 pp.51-82.
- MORENO MOLINA, J.A. *Hacia una compra pública responsable y sostenible*. Tirant lo Blanch. 2018, pp. 61-94.
- TEJEDOR BIELSA, J.C. La contratación pública en España ¿Sobrerregulación o estrategia? Causas y consecuencias de su problemática aplicación. Civitas. 2018, pp 10-25

21 Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento “Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa”.

“LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE. PARTICIPACIÓN DE PROVEEDORES LOCALES”

“PUBLIC PROCUREMENT IN THE CHILEAN ARMED FORCES. PARTICIPATION OF LOCAL SUPPLIERS”

Autor: Camila Antonieta Castro Fuentes, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Talca (Chile), Magíster en Derecho, mención en Derecho Administrativo, Doctoranda en Derecho Universidad de Alcalá, ORCID 0009-0004-9081-8400.

Resumen:

El texto analiza la contratación pública en las Fuerzas Armadas de Chile, enfocándose en la inclusión de proveedores locales. Si bien existen exclusiones normativas para adquisiciones estratégicas, las compras ordinarias se rigen por la Ley N°19.886 y sus reformas recientes, que promueven la participación de empresas de menor tamaño y criterios de sostenibilidad. A través de mecanismos como la Compra Ágil y los Convenios Marco, se fomenta la contratación de proveedores locales, especialmente en adquisiciones de bajo monto. El estudio destaca que estas prácticas fortalecen la transparencia, eficiencia y descentralización económica. Sin embargo, su efectividad depende de una implementación institucional comprometida, que permita traducir los principios estratégicos de la contratación pública en beneficios sociales, ambientales y económicos concretos.

Abstract:

The text analyzes public procurement in the Armed Forces of Chile, focusing on the inclusion of local suppliers. Although there are regulatory exclusions for strategic acquisitions, ordinary purchases are governed by Law No. 19.886 and its recent reforms, which promote the participation of small businesses and sustainability criteria. Through mechanisms such as Agile Purchasing and Framework Agreements, the contracting of local suppliers is encouraged, especially in low-value procurements. The study highlights that these practices strengthen transparency, efficiency, and economic decentralization. However, their effectiveness depends on committed institutional implementation that allows the strategic principles of public procurement to be translated into concrete social, environmental, and economic benefits.

Palabras Claves: Contratación pública, Fuerzas Armadas, proveedores locales.

Keywords: Public procurement, Armed Forces, local suppliers.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	222
2. LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL	223
3. ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LEY N°19.886. ¿SE APLICA A LAS FUERZAS ARMADAS?	225
4. PROVEEDORES LOCALES EN VIRTUD DE LA LEY DE COMPRAS PÚBLICAS.....	228
4.1. Criterio de proveedores locales en adquisiciones de las fuerzas armadas	230
5. REFLEXIONES FINALES.....	232
6. BIBLIOGRAFÍA	234

Index

1. INTRODUCTION	222
2. PUBLIC PROCUREMENT IN THE FIELD OF NATIONAL DEFENSE	223
3. STRATEGIC APPROACH TO PUBLIC PROCUREMENT: LAW N°19.886. DOES IT APPLY TO THE ARMED FORCES?	225
4. LOCAL SUPPLIERS UNDER THE PUBLIC PROCUREMENT LAW	228
4.1. Local Supplier Criteria in Armed Forces Procurement	230
6. FINAL REFLECTIONS.....	232
7. BIBLIOGRAPHY	234

1. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico chileno, la contratación pública se encuentra regulada principalmente por la Ley N°19.886, que establece las bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Conforme a dicha normativa, los contratos de suministro comprenden la adquisición o el arrendamiento de bienes muebles, mientras que los contratos de prestación de servicios se refieren a aquellos requeridos por los organismos públicos para el cumplimiento de sus funciones¹. No obstante, el artículo 3 de la mencionada ley consagra un catálogo de exclusiones relevantes, quedando fuera de su ámbito de aplicación los contratos relativos a la ejecución de obras públicas, así como aquellos vinculados con material de guerra, sistemas de armas, vehículos de uso militar, equipos de inteligencia y otros elementos estratégicos similares², los cuales se rigen por cuerpos normativos especiales.

Cabe señalar que esta ley fue objeto de una importante modificación mediante la Ley N°21.634³, promulgada en el año 2023, la cual introdujo medidas orientadas a modernizar la contratación pública, mejorar la calidad del gasto, elevar los estándares de probidad y transparencia, e incorporar principios de economía circular en las adquisiciones del Estado. Sin embargo, a pesar de la envergadura de dicha reforma, las exclusiones aplicables a las Fuerzas Armadas se mantuvieron sin alteración, en atención a que se refieren a materias estratégicas de carácter estrictamente militar.

Con todo, las Fuerzas Armadas efectúan una serie de adquisiciones ordinarias a través del sistema de compras públicas administrado por

1 Ley 19.886, artículo 2°.

2 Ley 19.886, artículo 3° letra “e) *Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas.(...)*” y letra f) *“Los contratos que versen sobre material de guerra; los celebrados en virtud de las leyes números 7.144, 13.196 y sus modificaciones; y, los que se celebren para la adquisición de las siguientes especies por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: vehículos de uso militar o policial, excluidas las camionetas, automóviles y buses; equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, utilizados exclusivamente para sistemas de comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia; elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armaduría de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes.*

Asimismo, se exceptuarán las contrataciones sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública, calificados por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional a proposición del Comandante en Jefe que corresponda o, en su caso, del General Director de Carabineros o del Director de Investigaciones.”

3 Ley N°21.634 publicada en el Diario Oficial en 11 de diciembre de 2023 y la cual entró en vigencia el 12 de diciembre de 2024

ChileCompra, mediante su plataforma electrónica www.mercadopublico.cl, en aquellos casos que no involucren bienes estratégicos. Estas contrataciones comprenden principalmente bienes y servicios necesarios para la operatividad administrativa, logística y de apoyo institucional, tales como la adquisición de alimentos, transporte y logística, uniformes, mantenimiento de infraestructura, servicios generales de aseo, vigilancia, o asesorías técnicas, entre otros.

En concordancia con el enfoque estratégico introducido por la Ley N°21.634, el sistema de compras públicas contempla la incorporación de criterios transversales de carácter social, económico y ambiental. En particular, se promueve la participación de empresas de menor tamaño y la incorporación de proveedores locales como parte de los criterios de evaluación en los procesos licitatorios, lo cual también resulta aplicable a las contrataciones efectuadas por las instituciones de defensa nacional, en la medida que se sujeten a dicha ley.

En este contexto, el presente estudio se orienta a examinar brevemente las adquisiciones efectuadas por los órganos de las Fuerzas Armadas conforme a la Ley N°19.886, identificando la implementación de criterios de contratación estratégica, con especial énfasis en la inclusión de proveedores locales, analizando su alcance, desarrollo normativo y proyección en el sistema de compras públicas de carácter ordinario dentro del sector Defensa.

2. LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL

La Defensa Nacional en Chile se estructura exclusivamente a través de las Fuerzas Armadas, conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea⁴, las cuales existen con el propósito de resguardar la soberanía y la integridad territorial del país, constituyéndose en instituciones esenciales para la seguridad nacional. Si bien dichas entidades no están excluidas por completo del régimen de compras y contrataciones públicas, en su quehacer institucional se distinguen dos tipos contractuales: los contratos de suministro y prestación de servicios, y los contratos de ejecución de obra militar. Estos últimos, conforme a la letra e) del artículo 3 de la Ley N°19.886, se encuentran expresamente excluidos de su aplicación,

4 Decreto N°100 de 2005 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicada en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 2005. Artículo 101.

rigiéndose por la Ley N°17.502 de 1971⁵, que regula las obras de exclusivo carácter militar. Dicha normativa dispone que toda actividad referida a la planificación, construcción, reparación o conservación de obras militares debe ejecutarse conforme a sus disposiciones y reglamentos complementarios, permitiendo la utilización de procedimientos de licitación pública, y excepcionalmente -previa solicitud fundada de la autoridad militar competente-, licitación privada o contratación directa⁶.

En cuanto a los contratos de suministro y prestación de servicios suscritos por las Fuerzas Armadas, estos pueden ser financiados mediante distintas fuentes⁷, dependiendo de la naturaleza de los bienes o servicios contratados. Algunos se cubren con cargo al presupuesto fiscal ordinario, mientras que otros han sido históricamente financiados con recursos provenientes del mecanismo establecido en la denominada Ley Reservada del Cobre⁸. En este contexto, la Ley N°21.174, publicada en el año 2019, establece un nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, derogando progresivamente el régimen anterior. Dicha ley introduce un modelo dual de financiamiento: por una parte, un financiamiento ordinario destinado a las actividades generales de las Fuerzas Armadas, sujeto a la Ley de Presupuestos del Sector Público⁹; y por otra, un financiamiento extraordinario, plurianual y estratégico,

5 Ley N°17.502 que establece normas para Obras de Exclusivo Carácter Militar, publicada en el Diario Oficial 12 de noviembre de 1971.

6 Ley N°17.502, artículo 2°.

7 PORTILLO, Guillermo. “Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile situación actual y propuesta”. *Estudios públicos*, año 2003. Pp. 92-93. Existen dos fuentes de financiamiento, Ley de presupuesto del sector público y por la Ley del cobre. Estas dos fuentes representaban, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas armadas.

8 Ley N°13.196 de 1958. Ley secreta que grava las exportaciones de cobre y sus subproductos que realiza la Corporación del Cobre (Codelco) y que era conocida como la Ley Reservada del Cobre. Posteriormente, en el año 2016, se publica la Ley N°20.977 que exige la publicación en el diario oficial de la Ley N°13.196, reservada del cobre, cuyo objetivo era destinar ingresos provenientes del 10% de las ventas al exterior de cobre y sus derivados, realizadas por CODELCO, para financiar proyectos de inversión en capacidades militares y mantenimiento del Potencial Bélico, incluyendo la infraestructura asociada.

9 VALENZUELA SOTOMAYOR, Jorge. “Nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional”. *Revista Ensayos Militares*, N°43. Año 2019, pp. 12 y 14. La Ley de Presupuestos del sector público deberá consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades generales de las Fuerzas Armadas y no son generales las actividades vinculadas a las capacidades estratégicas, es decir productos o servicios orientado a la operatividad de las capacidades.

canalizado a través de dos instrumentos específicos: el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas de la Defensa y el Fondo de Contingencia Estratégico¹⁰. Este nuevo esquema busca compatibilizar la necesidad de planificación y reserva propias de la defensa nacional con los principios de control democrático, transparencia y responsabilidad fiscal que rigen el actuar de la Administración del Estado.

En este sentido, y según el estudio a desarrollar, respecto adquisiciones que corresponden a funciones ordinarias de operación y logística institucional, se efectúan con recursos presupuestarios, utilizando la plataforma de mercado público.

3. ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LEY N°19.886. ¿SE APLICA A LAS FUERZAS ARMADAS?

Uno de los aspectos más relevantes introducidos por la modificación de la Ley N°19.886, mediante la Ley N°21.634, consiste en la consagración, por primera vez a nivel legal, de un enfoque estratégico en el ámbito de la contratación pública¹¹.

Es decir, el artículo 2° bis que señala lo siguiente:

“La contratación pública persigue satisfacer oportunamente las necesidades de las instituciones públicas y de la ciudadanía. Se rige por los principios de libre acceso a las licitaciones, de competencia, de publicidad y transparencia de los procedimientos, de igualdad de trato y no discriminación, de probidad, y de valor por dinero. Este último consiste en la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos y en la gestión de las contrataciones, y la mejor relación costo beneficio en las adquisiciones. Asimismo, se promoverá la participación de empresas de menor tamaño y la incorporación de manera transversal de criterios de sustentabilidad para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental.”

10 Ley N°21.174, publicada en 2019 Ambos fondos permiten una planificación a largo plazo, ejecución mediante decretos reservados y fiscalización diferenciada, resguardando así los intereses de la seguridad nacional.

11 LAZO VITORIA, Ximena y CASTRO FUENTES, Camila. “Capítulo III. Contratación pública sostenible en la Ley N°21.634 que moderniza la Ley de Compras Públicas”. En: Iván Obando y Ximena Lazo (ed.). *Libro Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley N°19.886*. Santiago de Chile: Editorial Thomson Reuters, 2024. pp. 126-127.

Importante hacer énfasis en la promoción de la participación de empresas de menor tamaño y la incorporación de manera transversal en los procedimientos de licitación de los criterios de sustentabilidad para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental. Esto implica reconocer el potencial de la función contractual del Estado como una herramienta no solo administrativa, sino también orientada al cumplimiento de fines públicos sustantivos, permitiendo que el poder de compra estatal contribuya activamente a la promoción de objetivos de carácter ambiental, social y económico. De este modo, la contratación pública deja de concebirse únicamente como un instrumento de eficiencia operativa, para convertirse en un mecanismo destinado a incidir positivamente en el desarrollo sostenible, la equidad territorial y la dinamización de sectores productivos estratégicos, conforme a los principios de interés general que informan el actuar de la Administración del Estado.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, conforme a lo señalado en el último Libro de la Defensa Nacional¹² del año 2017, el cual sirve como una declaración formal y periódica de los avances alcanzados en la evolución de la política de defensa del país¹³ orientada a transparentar los objetivos, lineamientos, estructura y desafíos de la misma, se ha incorporado un Plan para el fortalecimiento de la probidad, la transparencia y el control interno, el cual contempla como uno de sus ejes estratégicos la revisión y fortalecimiento del proceso de compras y adquisiciones en el sector Defensa, incluyendo a las propias instituciones castrenses. Dicho plan deja constancia de una serie de medidas implementadas con el propósito de garantizar el cumplimiento normativo vigente y mitigar eventuales brechas de incumplimiento en materia de adquisiciones y en la relación con proveedores. Dentro de las acciones más relevantes, se destaca la realización de auditorías semestrales a los procesos de compras y contrataciones,

12 Ministerio de Defensa Nacional (2017): Libro de la Defensa Nacional de Chile, pp.234-236. En el marco del fortalecimiento institucional del sector defensa, el Estado de Chile ha elaborado cuatro ediciones del *Libro de la Defensa Nacional*, correspondientes a los años 1997, 2002, 2010 y 2017. La publicación periódica de estos documentos ha permitido consolidar la *Política de Defensa* como una auténtica política pública, articulada desde una perspectiva estratégica, democrática y participativa. Asimismo, ha contribuido a dotar de mayor transparencia y legitimidad al quehacer del sector defensa, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional. Cabe destacar que, complementariamente, en el año 2020 se publicó la *Política de Defensa Nacional de Chile*, la cual pone especial énfasis en la modernización de las capacidades estratégicas de defensa, en la gestión de riesgos globales, tales como el cambio climático y las pandemias, y en la profundización del control civil sobre las instituciones castrenses.

13 Ibid. pp. 5-11.

tanto respecto de aquellos que se rigen por la Ley N°19.886, como de aquellos financiados con cargo a la Ley N°13.196, en las distintas entidades del sector Defensa. Estas medidas reflejan una voluntad institucional orientada a consolidar estándares de integridad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, incluso en áreas sensibles vinculadas a la seguridad y defensa nacional¹⁴.

Posteriormente, en el año 2020 se publicó otro documento titulado la Política de Defensa Nacional, el cual, si bien no hace referencia directa al régimen de compras públicas ordinarias de las Fuerzas Armadas, sí contempla aspectos vinculados al ámbito medioambiental, especialmente en lo relativo al reconocimiento de conflictos y amenazas de carácter global. En dicho documento se advierte la necesidad de adaptar la infraestructura y doctrina de la defensa ante los efectos del cambio climático y los desastres naturales, estableciendo mayores exigencias de fiscalización del cumplimiento de normas medioambientales y del monitoreo de zonas protegidas¹⁵. Sin embargo, se constata que ni en este instrumento ni en los Libros de la Defensa se aborda explícitamente la incorporación de criterios sociales, ambientales y económicos en el marco de las políticas de adquisiciones del sector defensa.

Por otra parte, el Reglamento N°250 de 2004 de la Ley N°19.886 establecía la obligación para las entidades públicas de elaborar un Manual de Procedimientos de Adquisiciones y de Gestión de Contratos. En este contexto, resulta ilustrativo señalar que, en el año 2016, la Armada de Chile publicó su respectivo manual institucional, aprobado mediante Resolución Ordinaria N°6560/440/575 por la Dirección General de los Servicios de la Armada (DGSA). En dicho instrumento se consigna que corresponde al requirente -esto es, la entidad que identifica la necesidad y solicita el bien o servicio- definir los criterios de evaluación aplicables, incluyendo la asignación de puntajes y ponderaciones pertinentes. Asimismo, el manual recomienda expresamente incorporar criterios inclusivos, tales como condiciones laborales y de remuneración, vulnerabilidad social, impulso a empresas de menor tamaño, descentralización, desarrollo local, empleo de personas con discapacidad, y consideraciones de ahorro energético, entre otros. En el caso de licitaciones de servicios habituales, el cumplimiento de

14 Ibíd.

15 Ministerio de Defensa Nacional (2020): Política de Defensa Nacional en Chile 2020. pp.42-27

condiciones laborales y remuneracionales resulta obligatorio¹⁶.

Cabe mencionar que dicho reglamento fue derogado por el nuevo Reglamento N°661 de 2024¹⁷, el cual mantiene, en su artículo 6°, la obligación de elaborar manuales institucionales de adquisiciones, ajustados al marco normativo vigente.

En este contexto, el hecho de que las adquisiciones de carácter ordinario realizadas por las Fuerzas Armadas continúen reguladas por la Ley N°19.886 implica que también les resulta aplicable el nuevo artículo 2° bis. En consecuencia, los procesos de licitación y contratación en el ámbito de la defensa nacional deben promover la posibilidad de contemplar criterios de evaluación que consideren aspectos sociales, ambientales y económicos, impulsando activamente la participación de empresas de menor tamaño y permitiendo, entre otras posibilidades, el fomento de proveedores locales, en coherencia con los principios rectores de la contratación pública estratégica.

4. PROVEEDORES LOCALES EN VIRTUD DE LA LEY DE COMPRAS PÚBLICAS

La Ley N°21.634, que introduce modificaciones sustanciales a la Ley sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, incorpora el Capítulo IX, titulado “De la promoción de la participación de las empresas de menor tamaño y las cooperativas en el Sistema de Compras Públicas”. En dicha sección, el artículo 48 incorpora por primera vez en el ordenamiento jurídico una definición expresa de proveedor local, entendiéndose por tal:

“Serán proveedores locales aquellas empresas de menor tamaño cuyo domicilio principal se encuentre en la misma región donde se entregan los bienes o se prestan los servicios y que cumplan con los demás requisitos y

16 Los criterios de evaluación es el aspecto fundamental de toda base de licitación. Armada de Chile (2016): Manual adquisiciones y contrataciones públicas de la armada. Aprobado por Resolución de la D G.S.A. Ord. N°6560/440/575 del 01 de septiembre de 2016, pp. 19-66. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2021/09/Manual-de-procedimientos-de-Armada-de-Chile.pdf?utm_source=chatgpt.com

17 Reglamento N°661 de 2024 del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la Ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y deja sin efecto el decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

condiciones que establezca el reglamento.”¹⁸

Esta nueva definición¹⁹ requiere ser complementada con lo dispuesto en el Reglamento N°661 de 2024, el cual desarrolla de manera más detallada los procedimientos en los cuales se puede promover o priorizar la participación de proveedores locales dentro del sistema de compras públicas, lo que no obsta a que en otros procedimientos se puedan indicar criterios de evaluación como la ubicación geográfica. En ese sentido, se establece que, en los procedimientos licitatorios cuyo monto sea inferior a 500 UTM, las municipalidades, gobiernos regionales y entidades públicas con desconcentración territorial²⁰ pueden incorporar criterios de evaluación que otorguen prioridad o preferencia a los proveedores locales situados en la misma zona geográfica de la entidad convocante.

Asimismo, en el marco de los denominados procedimientos especiales de contratación -instrumentos diseñados para tipos específicos de bienes o servicios, o determinados tramos de montos- se promueve el cumplimiento de objetivos públicos tales como la participación de empresas de menor tamaño y proveedores locales, así como la observancia de principios de probidad, eficiencia, sustentabilidad, entre otros.

En este contexto, destacan especialmente dos modalidades: la Compra Ágil y los Convenios Marco. La Compra Ágil es un procedimiento simplificado que permite a los órganos del Estado adquirir bienes o servicios por un monto igual o inferior a 100 unidades tributarias mensuales (UTM), previa solicitud de al menos tres cotizaciones gestionadas a través del Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado²¹. Este tipo de contratación debe realizarse exclusivamente con empresas de menor tamaño y proveedores locales, correspondiendo al mencionado

18 Ley N°19.886 artículo 48.

19 La definición, por su carácter general, puede generar dificultades interpretativas y entorpecer su aplicación práctica por parte de los operadores del sistema de compras públicas, afectando la certeza jurídica y la uniformidad en su implementación, por lo que es importante el desarrollo reglamentario N°661-2024 del Ministerio de Hacienda, véase el estudio previo, por RUIZ MADRIGAL, dora y MIRANDA ZÚÑIGA, Ricardo. “La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile”. *Revista General de Derecho Administrativo* 64, año 2023. p. 18.

20 Reglamento N°661-2024 del Ministerio de Hacienda, artículo 63.

21 Este tipo de compra se realiza de manera simple, dinámica, expedita, competitiva, pública y transparente. En caso que un comprador no seleccione la oferta de menor precio, debe fundamentar su decisión. Ley N°19.886 artículo 7° letra d) N°1.

sistema la responsabilidad de garantizar²² que la solicitud de cotizaciones se dirija únicamente a los proveedores registrados en la zona geográfica correspondiente²³.

Por su parte, los Convenios Marco se concretan mediante un catálogo electrónico disponible en el mismo Sistema de Información, el cual contiene la descripción de los bienes y servicios ofertados, sus precios, condiciones de contratación y la identificación de los proveedores adjudicados. La Dirección de Compras y Contratación Pública tiene el deber de mantener actualizado dicho catálogo. En este tipo de contratación, resulta esencial que las adjudicaciones se estructuren en función de zonas geográficas, a fin de asegurar la participación efectiva de proveedores locales²⁴. En línea con este objetivo, el Reglamento N°661 de 2024 no obliga a que los proveedores locales tengan presencia nacional, permitiendo ofertar en las zonas geográficas de su elección y ampliar su cobertura territorial una vez adjudicados, si así lo estiman conveniente²⁵.

Estas disposiciones reflejan un giro normativo relevante hacia una contratación pública estratégica, que no solo busca eficiencia en el gasto, sino también el fomento del desarrollo económico local y la participación inclusiva en los mercados estatales.

4.1. Criterio de proveedores locales en adquisiciones de las fuerzas armadas

Al aplicarse la Ley N°19.886 y el Reglamento N°661 de 2024 en las compras y contrataciones de bienes y servicios que ayudan al desarrollo de las funciones ordinarias de operación y logística institucional de las Fuerzas Armadas, operan, en efecto, las normativas correspondientes a los procedimientos de licitaciones inferiores a 500 UTM, Compra Ágil y Convenio Marco, tipos de contrataciones que promueven y otorgan preferencia a los proveedores locales respectivos, así como también otros tipos de licitaciones en donde se promueva la ubicación geográfica de los proveedores como criterios de evaluación.

22 Ley N°19.886 artículo 56 inciso 2.

23 En caso de que no se reciba alguna cotización, el Sistema facultará a la Entidad para efectuar, de manera excepcional, la notificación a los proveedores que no reúnan las condiciones exigidas, mediante el mismo medio utilizado previamente, sin que sea necesario emitir una nueva solicitud de cotizaciones. Artículo 97 del Reglamento N°661-2024 del Ministerio de Hacienda.

24 Ley N°19.886 artículo 7° letra d) N°3.

25 Reglamento N°661-2024 del Ministerio de Hacienda, artículo 86 inciso final.

A modo de ejemplar, en la licitación ID 339126LE25 del Ejército de Chile, correspondiente a la contratación del servicio de sala cuna por un periodo de 12 meses para el Hospital Militar del Norte, ubicado en la Región de Antofagasta²⁶, se incorporan criterios favorables a proveedores locales por parte de las Fuerzas Armadas en procesos de contratación pública. Previo a dicha licitación, el Ejército de Chile, División de Salud, Hospital Militar del Norte, consultaron directamente el catálogo electrónico de Chilecompra sobre Convenios Marco actualmente vigente, sin embargo, se constató que no existen convenios relacionados con la materia²⁷. Por lo anterior, se procedió a publicar la licitación en el portal de Mercado Público, estableciéndose criterios de evaluación entre los cuales destaca la “ubicación geográfica” del proveedor, incorporado como elemento de desempate en caso de igualdad de puntajes entre las ofertas presentadas. Este criterio fue considerado junto con otros elementos como el precio, la calidad del servicio y la suscripción del Pacto de Integridad, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2° bis de la Ley N°19.886, introducido por la Ley N°21.634, que promueve la participación de empresas de menor tamaño y la incorporación transversal de criterios de sustentabilidad, entre ellos la dimensión social de favorecer proveedores locales. Asimismo, esta práctica encuentra sustento en el Reglamento N°661 de 2024, que reconoce expresamente la posibilidad de adjudicar por zonas geográficas a fin de incentivar la descentralización y la participación territorial en el Sistema de Compras Públicas.

Este ejemplo evidencia la progresiva implementación de criterios estratégicos en la contratación pública en el ámbito de la defensa, sin desatender los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

26 Esta Licitación de Servicio de Sala Cuna por el periodo de 12 meses se publicó a través de la página de Mercado Público el 14 de abril de 2025. El criterio de ubicación geográfica corresponde al 15% total de ponderación de evaluación. Se hace presente que esta licitación se declaró desierta porque el proveedor que postuló no adjuntó debidamente la documentación. Mercado Público: Licitación ID: 3391-26-LE25 Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=v5UeI6seEGg3ZsZRbYQ2ag==>

27 Resolución que aprueba llamado a licitación pública, para contratar el “servicio de sala cuna, por el período de 12 meses”, ID 3391-26-LE25 y aprueba las respectivas bases de licitación, sus formularios y anexos. Antofagasta, de fecha 11 de abril de 2025, p.2.

5. REFLEXIONES FINALES

De este breve estudio realizado, se pueden indicar una serie de reflexiones que permiten comprender la interacción entre el régimen general de compras públicas y las particularidades del sector defensa.

En primer lugar, si bien la Ley N°19.886 contempla exclusiones expresas en relación con adquisiciones estratégicas tales como material bélico, sistemas de armas y equipos de inteligencia, lo cierto es que las Fuerzas Armadas participan activamente en procedimientos licitatorios bajo el régimen general, en lo que respecta a bienes y servicios de carácter ordinario. Tales adquisiciones incluyen rubros como alimentación, transporte, uniformes, servicios generales, infraestructura y mantenimiento, lo cual permite sostener que las instituciones castrenses no se encuentran completamente al margen del sistema de contratación pública, favoreciendo así la transparencia, la eficiencia y probidad administrativa.

En segundo lugar, con la modificación introducida por la Ley N°21.634 establece un nuevo paradigma normativo al consagrar expresamente el enfoque estratégico o desarrollo sostenible de la contratación pública, incluyendo la incorporación transversal de criterios sociales, económicos y ambientales. Esta orientación permite reconfigurar las adquisiciones estatales como una herramienta de política pública, orientada no solo a la eficiencia operativa, sino también al cumplimiento de fines sustantivos vinculados con el desarrollo sostenible y el fortalecimiento del interés general.

En tercer lugar, uno de los avances normativos más significativos ha sido el reconocimiento formal de los proveedores locales, definidos por la ley como aquellas empresas de menor tamaño cuyo domicilio principal se ubica en la región donde se entregan los bienes o se prestan los servicios. Esta definición, recientemente incorporada con la reforma a la Ley N°19.886, no solo visibiliza a estos actores económicos, sino que habilita mecanismos concretos de fomento a su participación en los procesos licitatorios, especialmente en compras de menor cuantía o tramitadas bajo procedimientos especiales. La incorporación de este enfoque responde principalmente a un criterio de carácter social, con implicancias económicas relevantes.

En cuarto lugar, el procedimiento de Compra Ágil, establecido para adquisiciones de hasta 100 UTM, se configura como una vía eficaz para promover la contratación con empresas de menor tamaño y proveedores locales, ya que obliga al sistema de información a notificar de solicitudes

de cotizaciones de forma preferente a oferentes domiciliados en la zona geográfica correspondiente. Esta modalidad constituye un ejemplo claro de cómo se puede armonizar la eficiencia en la gestión pública con objetivos de descentralización económica y equidad territorial.

En quinto término, los Convenios Marco al estructurarse a través de catálogos regionalizados, permiten que proveedores locales participen en condiciones competitivas sin requerir presencia nacional, lo que fortalece la economía local y amplía la base de oferentes.

Por último, es trascendental que para que estos criterios se apliquen de manera efectiva, exista una voluntad institucional sólida al interior de las Fuerzas Armadas, lo que se traduce en una adecuada implementación normativa, operativa y de control interno. Solo así podrá garantizarse que los principios estratégicos de la contratación pública se materialicen en resultados concretos y sostenibles.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Chile. Ley N°13.196 de 1958 (Ley reservada del cobre), no tiene fecha de publicación, versión única 01 de enero de 1958.
- Chile. Ley N°17.502 que establece normas para Obras de Exclusivo Carácter Militar, publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1971.
- Chile. Ley N°19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 2003.
- Chile, Decreto N°250 aprueba reglamento de la Ley N°19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, publicado en el Diario Oficial el 24 de septiembre de 2004.
- Chile. Decreto N°100 de 2005 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicada en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 2005.
- Chile, Ley N°20.977 exige la publicación en el diario oficial de la Ley N°13.196, reservada del cobre, publicada en el Diario Oficial 22 de diciembre de 2016.
- Chile. Ley N°21.174 que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, publicada en el Diario Oficial el 26 de septiembre de 2019.
- Chile. Ley N°21.634 que moderniza la Ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del estado, publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 2023.
- Chile, Decreto N°661 aprueba reglamento de la Ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y deja sin efecto el decreto supremo N°250, de 2004, del ministerio de hacienda, publicado en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 2024.
- ChileCompra: Manual adquisiciones y contrataciones públicas de la armada. Aprobado por Resolución de la D G.S.A. Ord. N°6560/440/575 del 01 de septiembre de 2016. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2021/09/Manual-de-procedimientos-de-Armada-de-Chile.pdf?utm_source=chatgpt.com (Fecha de último acceso 29-07-2025).

LAZO VITORIA, Ximena y CASTRO FUENTES, Camila. “Capítulo III. Contratación pública sostenible en la Ley N°21.634 que moderniza la Ley de Compras Públicas”. En: Iván Obando y Ximena Lazo (ed.). Libro Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley N°19.886. Santiago de Chile: Editorial Thomson Reuters, 2024.

Mercado Público: Licitación: “servicio de sala cuna, por el período de 12 meses” ID: 3391-26-LE25 Disponible en: <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=v5UeI6seEGg3ZsZRbYQ2ag==> (Fecha de último acceso 01-08-2025).

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2017): Libro de la Defensa Nacional de Chile.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2020): Política de Defensa Nacional en Chile 2020.

PORTILLO, Guillermo. “Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile situación actual y propuesta”. Estudios públicos, año 2003.

RUIZ MADRIGAL, dora y MIRANDA ZÚÑIGA, Ricardo. “La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile”. Revista General de Derecho Administrativo 64, año 2023.

VALENZUELA SOTOMAYOR, Jorge. “Nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional”. Revista Ensayos Militares, N°43. Año 2019.

“REDISEÑO DEL ENTORNO ALIMENTARIO EN ESPACIOS SANITARIOS: INTERVENCIONES CONDUCTUALES EN MÁQUINAS EXPENDEDORAS”

“REDESIGNING FOOD ENVIRONMENT IN HEALTHCARE SETTINGS: BEHAVIORAL INTERVENTIONS IN VENDING MACHINES”

Autor: Antonio García Blanco, GCPV – Profesor Asociado UAH (España).

ORCID:000-0003-4415-3140 Contacto: antonio.garciab@uah.es

Resumen:

El entorno alimentario en centros sanitarios condiciona los hábitos de consumo, influyendo en decisiones que deberían reflejar principios de salud y bienestar. Sin embargo, la oferta en máquinas expendedoras suele estar dominada por productos ultraprocesados¹. Este artículo analiza la implementación de estrategias de economía conductual (nudges)² en máquinas expendedoras de bebidas y alimentos situadas en centros sanitarios, buscando promover elecciones más saludables sin restringir opciones³. A través de un diseño cuasiexperimental con 95 máquinas intervenidas, se evaluaron cambios en los patrones de consumo. Los resultados muestran ligera mejora en la selección de productos saludables, especialmente mediante la reorganización visual y mensajes persuasivos. Se concluye que las contrataciones públicas deben integrar criterios nutricionales y sostenibles de forma sistemática.

Abstract:

The food environment in healthcare settings strongly influences consumption habits, which should ideally reflect health and wellness principles. However, vending machines in these spaces often feature ultra-processed items. This article examines the implementation of behavioral economics strategies (nudges) in vending machines in healthcare centers, aiming to promote healthier choices without restricting options. Using a

1 Véase estudio Aneda. Último acceso 03/07/2025 <https://aneda.org/wp-content/uploads/2019/02/RESUMEN-EJECUTIVO-ESTUDIO-MERCADO-ANEDA-2018.pdf>

2 Véase Kahneman D. Pensar, rápido y lento. Definición del término nudge.

3 Samek, A. S., List, J. A., & Lai, C.-Y. (2019). En cafeterías escolares, breves mensajes aumentan elección de leche blanca sobre chocolate.

quasi-experimental design with 95 machines, the study evaluates changes in purchasing patterns. Results show significant improvements in the selection of healthier products, especially through visual reorganization and persuasive messaging. The findings support the systematic integration of nutritional and sustainability criteria into public procurement processes.

Palabras clave: vending, elecciones saludables, nudges, contratación pública, espacios sanitarios.

Keywords: vending, healthy choices, nudges, public procurement, healthcare settings.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	239
2. EL ENTORNO ALIMENTARIO EN CENTROS SANITARIOS: RETOS Y PARADOJAS	239
3. ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO Y NUDGES APLICADOS A LA ALIMENTACIÓN	240
4. CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE Y SALUDABLE: MARCO LEGAL Y POTENCIAL	241
5. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INTERVENCIÓN.....	241
6. RESULTADOS: IMPACTO EN PATRONES DE CONSUMO.....	242
7. DISCUSIÓN: APORTACIONES Y LIMITACIONES.....	243
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	244
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	246

1. INTRODUCCIÓN

El entorno alimentario influye de manera decisiva en las elecciones individuales. En los centros sanitarios, espacios concebidos para la recuperación y la promoción de la salud, esta influencia debería alinearse con los principios de bienestar. Sin embargo, las máquinas expendedoras (MV) presentan una oferta con predominio de productos ultraprocesados, con alta densidad calórica y bajo valor nutricional. Esta contradicción evidencia una disonancia entre el entorno sanitario y las decisiones que promueve.

A lo largo de las últimas décadas, la relación entre dieta y salud ha quedado sólidamente establecida por la evidencia científica⁴. Enfermedades crónicas como la diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares y ciertos tipos de cáncer están directamente relacionadas con patrones alimentarios poco saludables. En este contexto, la existencia de productos no saludables en hospitales y centros de salud plantea una contradicción ética y estratégica. ¿Cómo puede promoverse la salud cuando el propio entorno de atención médica no la facilita?

Este artículo analiza una intervención basada en principios de economía del comportamiento y contratación pública sostenible, aplicada en una red de centros sanitarios públicos. El objetivo es doble: promover decisiones más saludables entre usuarios y profesionales sin restringir la libertad de elección, y explorar vías para incorporar criterios nutricionales en los contratos de servicios. La base del estudio se centra en la realización de trabajo de campo mediante encuesta para conocer la situación anterior y posterior al estudio.

2. EL ENTORNO ALIMENTARIO EN CENTROS SANITARIOS: RETOS Y PARADOJAS

La literatura ha documentado extensamente el impacto del entorno físico en las decisiones alimentarias⁵. Las máquinas expendedoras están ubicadas

4 Véanse estudios de la Organización Mundial de la Salud. WHO (2013 & 2021), sobre recomendaciones globales sobre políticas nutricionales y perfiles nutricionales. Último acceso 03/07/2025. https://www.who.int/es/health-topics/nutrition#tab=tab_1

5 Véase estudio Food Policy (2021). Este estudio revisa pruebas en entornos reales, incluyendo máquinas y setups similares, destacando el efecto de proximidad y presentación. Último acceso 03/07/2025. https://www.cdc.gov/pcd/issues/2025/24_0335.htm

estratégicamente en pasillos, entradas, salas de espera y espacios comunes, con una presencia constante y accesibilidad las 24 horas. Estudios recientes muestran que más del 60% del consumo ocasional en estos contextos se produce de forma impulsiva, guiado por la disponibilidad y visibilidad, más que por una planificación consciente.

Además, las decisiones impulsivas se ven reforzadas por el estado emocional de los usuarios. En los hospitales, donde los pacientes, familiares o visitantes pueden estar estresados o cansados, la probabilidad de recurrir a opciones reconfortantes, aunque poco saludables, se incrementa. El resultado es un entorno que, lejos de ser promotor de salud, perpetúa hábitos poco adecuados.

A pesar de los múltiples pronunciamientos de organismos nacionales e internacionales, como la OMS, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) o las recomendaciones de la Estrategia NAOS, la incorporación efectiva de estas directrices en los entornos reales sigue siendo escasa. La inercia, la comodidad de los contratos heredados y la falta de indicadores de seguimiento explican en parte esta resistencia al cambio.

3. ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO Y NUDGES APLICADOS A LA ALIMENTACIÓN

El concepto de nudge, introducido por Thaler y Sunstein en 2008, ha sido adoptado en múltiples políticas públicas como una herramienta eficaz para influir en decisiones sin recurrir a sanciones ni imposiciones. En el ámbito alimentario, los nudges permiten modificar la disposición, percepción o coste relativo de los productos para inducir elecciones más saludables.

Las principales categorías de nudges aplicables al vending incluyen:

- **Arquitectura de la elección visual:** situar productos saludables en los estantes superiores o a la altura de los ojos aumenta su probabilidad de ser seleccionados.
- **Etiquetado emocional:** mensajes como “elige bienestar” o “producto recomendado” apelan a emociones positivas asociadas a la salud.
- **Limitación pasiva:** reducir la disponibilidad de productos menos saludables, sin eliminarlos completamente, disminuye su consumo.

En combinación, estas estrategias pueden modificar significativamente el comportamiento de compra. Estudios en entornos universitarios⁶ y laborales han mostrado incrementos de entre el 10% y 30% en ventas de productos saludables cuando se aplican nudges múltiples.

4. CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE Y SALUDABLE: MARCO LEGAL Y POTENCIAL

La contratación pública representa un 20% del PIB en la Unión Europea. Su uso estratégico puede generar impactos positivos en salud, sostenibilidad ambiental y equidad social. En España, la Ley 9/2017 permite introducir criterios cualitativos relacionados con el objeto del contrato, entre ellos la promoción de hábitos saludables.

Las cláusulas de mejora del entorno nutricional pueden clasificarse en:

- **Criterios de adjudicación:** se otorgan puntos adicionales a propuestas que incluyan un porcentaje elevado de productos con bajo contenido en azúcares, sal y grasas.
- **Condiciones de ejecución:** se exige un compromiso con el etiquetado visible, la información nutricional clara y la disponibilidad mínima de alternativas saludables.
- **Cláusulas de seguimiento:** el adjudicatario debe aportar datos mensuales de ventas, permitiendo la evaluación de impacto y ajustes futuros.

Estas herramientas permiten una contratación transformadora, en la que el proveedor se convierte en un agente de cambio.

5. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INTERVENCIÓN

La intervención se desarrolló durante siete meses (julio 2023 a enero 2024) en dos centros sanitarios de referencia, seleccionados por su representatividad y por disponer de sistemas de monitorización electrónica de ventas. En total, se intervinieron 95 máquinas, lo que representa el 23,1% del parque regional.

6 Véase artículo Encrucijadas sobre ¿qué vender?: máquinas expendedoras en entornos alimentarios universitarios. <https://doi.org/10.37527/2023.73.S2.016>

Las fases incluyeron:

- **Diagnóstico preliminar:** encuesta a gestores de infraestructuras, revisión de contratos y caracterización de productos. Se identificaron 411 máquinas, clasificadas por tipo (bebidas, alimentos, mixtas).
- **Diseño de nudges:** selección de intervenciones según evidencia previa. Se definieron los mensajes, las ubicaciones y los precios.
- **Aplicación de la intervención:** en coordinación con los adjudicatarios, se reorganizó la disposición de productos, se colocaron etiquetas y se ajustaron precios.
- **Seguimiento:** recolección de datos de ventas antes y después de la intervención. Se utilizó un modelo de comparación de series temporales y análisis descriptivo.

Desde el punto de vista ético, es importante señalar que ninguna opción fue retirada del mercado ni se impuso restricción alguna al consumidor. Las decisiones fueron facilitadas, no forzadas. Esto es coherente con los principios de la “libertad paternalista” que guían las políticas nudge.

En segundo lugar, la intervención se ha limitado a dos centros sanitarios, lo que, si bien aporta control y homogeneidad, restringe la generalización de los hallazgos.

6. RESULTADOS: IMPACTO EN PATRONES DE CONSUMO

Los datos de consumo mostraron una mejora en la elección de productos saludables.

El agua embotellada pasó del 30,44% a 33,4%. Los refrescos azucarados descendieron ligeramente del 17,9% a 16,9%. El consumo de fruta tuvo un incremento poco sensible. Posiblemente y debido a la estacionalidad, se produjo un incremento de bebidas calientes pasando de 26,52% a 27,5%. El consumo de golosinas se redujo un 1%.

El análisis sugirió que los mensajes positivos tenían mayor impacto en usuarios ocasionales, mientras que el ajuste de precios era más eficaz entre el personal sanitario habitual.

7. DISCUSIÓN: APORTACIONES Y LIMITACIONES

Aunque los cambios en los hábitos de consumo no fueron drásticos, sí fueron estadísticamente significativos. Esto demuestra el valor de intervenciones de bajo coste y fácil implementación. La clave está en su sostenibilidad y replicabilidad.

Desde el punto de vista normativo, este estudio refuerza la necesidad de alinear la contratación pública con objetivos de salud. No se trata solo de cambiar productos, sino de rediseñar los contratos y fomentar relaciones colaborativas con los adjudicatarios. La inclusión de indicadores de seguimiento, auditorías externas y transparencia en las cláusulas de alimentación puede generar un efecto estructural.

Asimismo, es necesario formar a los responsables de contratación sobre los efectos de sus decisiones y dotarlos de herramientas específicas. La colaboración intersectorial entre áreas de salud, contratación y sostenibilidad es clave.

Como todo estudio de intervención en entornos reales, este trabajo presenta limitaciones que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, el diseño cuasiexperimental no permite una atribución causal perfecta. Aunque los resultados son sólidos, no pueden descartarse factores externos (como campañas paralelas o estacionalidad). En segundo lugar, sería recomendable poder ampliar el número de centros y diversificar el tipo de entorno (hospitales generales, centros de especialidades, etc.).

El estudio pone en evidencia cómo el ámbito de la contratación pública no solo constituye un procedimiento administrativo para la provisión de servicios, sino una palanca estratégica de transformación institucional. El caso de las máquinas expendedoras en centros sanitarios es paradigmático de cómo un objeto contractual aparentemente trivial puede incidir directamente en la salud pública y en los valores institucionales que se proyectan al exterior.

En el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 3 (Salud y bienestar) y el ODS 12 (Producción y consumo responsables), las administraciones públicas están llamadas a ejercer un liderazgo proactivo. Esto implica no solo aplicar la ley, sino desplegar todo el potencial de la contratación estratégica. La experiencia documentada en este artículo puede servir como referente para otras administraciones que pretendan revisar sus contratos de vending u otros servicios auxiliares (cafeterías, restauración, etc.) bajo un enfoque de salud pública y sostenibilidad.

Entre los elementos técnicos más relevantes que deben incluirse en los futuros pliegos se encuentran:

- La definición precisa de “producto saludable”⁷, utilizando perfiles nutricionales como el de la OMS (2015).
- La obligación de presentar un plan de etiquetado, visibilidad y promoción saludable por parte del licitador.
- La inclusión de indicadores de seguimiento obligatorios, tales como porcentaje mensual de ventas saludables o ratio de sustitución de productos ultraprocesados.
- Penalizaciones contractuales vinculadas al incumplimiento de los compromisos nutricionales.

Asimismo, se abre un campo fértil para la investigación aplicada. Algunas líneas futuras pueden incluir:

Estudios de coste-beneficio de intervenciones conductuales frente a campañas educativas tradicionales.

Evaluaciones longitudinales del impacto en salud pública (por ejemplo, evolución del IMC en profesionales sanitarios).

Modelos de predicción del comportamiento de compra ante diferentes configuraciones de nudges.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La intervención ha mostrado que es posible cambiar los hábitos de consumo en entornos sanitarios sin restricciones ni prohibiciones. Los nudges aplicados generaron un incremento moderado pero sostenido de opciones saludables, y una aceptación generalizada por parte de los usuarios.

La contratación pública puede y debe convertirse en un instrumento de política de salud. Para ello se recomienda:

⁷ Véase concepto de alimentación sana y dieta saludable de acuerdo a la OMS. Último acceso 03/07/2025. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

- Integrar cláusulas de nutrición saludable y sostenibilidad en los pliegos tipo.
- Promover la visibilidad y el etiquetado emocional como estándares de calidad.
- Evaluar sistemáticamente el impacto mediante indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Fomentar la transparencia contractual mediante plataformas abiertas.
- Articular alianzas estables con proveedores comprometidos.

Estas recomendaciones son viables, coste-efectivas y alineadas con las políticas europeas de salud pública y transición verde.

La contratación pública, lejos de ser un mero procedimiento técnico, es una herramienta de política pública con capacidad transformadora. En el ámbito de la salud, y especialmente en sus entornos físicos, esta capacidad se multiplica. No basta con curar enfermedades, hay que prevenirlas. Y para ello, el entorno alimentario juega un papel insustituible.

Los gestores públicos tienen ante sí la responsabilidad —y la oportunidad— de reorientar sus decisiones contractuales hacia modelos coherentes con los valores institucionales. La experiencia descrita en este artículo demuestra que, con voluntad política, soporte técnico y herramientas normativas ya disponibles, es posible rediseñar los contratos para que promuevan salud, equidad y sostenibilidad. De ahí que este trabajo se proponga no solo como un informe de resultados, sino como una propuesta estratégica: adoptar una cultura de contratación saludable, técnica, ética y transformadora.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Al Jaber, H. M., Bugrein, H., & Al Jaber, K. H. (2025). Nudging for public health improvement: A review of global experiences. *Journal of Community Medicine and Public Health*, 9, 496. <https://doi.org/10.29011/2577-2228.100496>.
- BMC Public Health. (2019). Changing health behaviors using financial incentives: A review from behavioral economics. *BMC Public Health*, 19, 1059. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7407-8>.
- Kroeze, F.M. et al. (2015). Nudging healthy food choices: A field experiment at the train station. *Journal of Public Health*. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdv096>
- Pava-Cárdenas, P. et al. (2023). Encrucijadas sobre ¿qué vender?: máquinas expendedoras en entornos alimentarios universitarios. *Revista de la Sociedad Latinoamericana de Nutrición*. <https://doi.org/10.37527/2023.73.S2.016>
- Reisch, L. A., & Sunstein, C. R. (2021). Shaping healthy and sustainable food systems with behavioural food policy. *European Review of Agricultural Economics*, 48(4), 665–693. <https://doi.org/10.1093/erae/jbab024>
- Lai, C-Y. (2019). Got milk? Using nudges to reduce consumption of added sugar. *American Journal of Agricultural Economics*, 101(3), 678–695. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1093/ajae/aaz022>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Wu, Q., Yu, X., Chen, L., & Yang, T. (2024). Nudge theories influencing adult health behaviors in COPD management: A systematic review. *Frontiers in Public Health*, 12, 1404590. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1404590>

“LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT FOR FOOD SUPPLY: BETWEEN ENVIRONMENTAL OBJECTIVES AND LEGAL CONSTRAINTS”¹

“REQUISITOS DE CONTENIDO LOCAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS: ENTRE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES Y LAS RESTRICCIONES LEGALES”

Authors:

Katarzyna Kokocińska, Associate Professor, Adam Mickiewicz University (Poland) [ORCID: 0000-0002-1008-3538]

Jarosław Kola, Assistant Professor, Adam Mickiewicz University (Poland) [ORCID: 0000-0001-6223-0117]

Anna Cynkarz, PhD Candidate, Adam Mickiewicz University (Poland)

Abstract:

Localizing food supply chains is an increasingly recognized strategy for reducing greenhouse gas (GHG) emissions, aligning with the goals of the “farm-to-fork” approach. In public procurement, particularly within the food sector, this can be achieved through local content requirements (LCRs), which prioritize sourcing from regional suppliers. LCRs not only support environmental sustainability by reducing transport-related emissions, but also contribute to socioeconomic objectives such as rural development, food security, and the empowerment of small-scale producers.

Focusing on recent legislative proposals in Poland, the article applies a comparative legal methodology to assess whether mandatory LCRs can be compatible with EU law. The conclusion is that such measures may be lawful if their primary aim is environmental rather than protectionist, and if they meet proportionality and transparency requirements. When properly designed, LCRs can function as legitimate instruments of green public procurement, enabling public institutions to align food purchasing with climate and sustainability goals without breaching trade or competition rules.

¹ The authors would like to acknowledge the recommendations made by the anonymous reviewers of this article.

Resumen:

La localización de las cadenas de suministro de alimentos es una estrategia cada vez más reconocida para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en consonancia con los objetivos del enfoque “de la granja a la mesa”. En la contratación pública, especialmente en el sector alimentario, esto puede lograrse mediante requisitos de contenido local (LCRs, por sus siglas en inglés), que dan prioridad al abastecimiento de proveedores regionales. Los LCRs no solo apoyan la sostenibilidad ambiental al reducir las emisiones relacionadas con el transporte, sino que también contribuyen a objetivos socioeconómicos como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y el empoderamiento de los pequeños productores.

Centrándose en propuestas legislativas recientes en Polonia, el artículo aplica una metodología jurídica comparada para evaluar si los LCRs obligatorios pueden ser compatibles con el derecho de la UE. La conclusión es que tales medidas pueden ser legales si su objetivo principal es ambiental y no proteccionista, y si cumplen con los requisitos de proporcionalidad y transparencia. Cuando se diseñan adecuadamente, los LCRs pueden funcionar como instrumentos legítimos de contratación pública ecológica, permitiendo que las instituciones públicas alineen las compras de alimentos con los objetivos climáticos y de sostenibilidad sin infringir las normas de competencia o comercio.

Keywords: public procurement law; local content; local content requirements; food supply chains; green public procurement; EU law

Palabras clave: derecho de la contratación pública; contenido local; requisitos de contenido local; cadenas de suministro alimentario; contratación pública ecológica; derecho de la UE.

Índice

1. INTRODUCTION	250
2. LEGAL FRAMEWORK AND ADMISSIBILITY OF LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT	251
3. CONDITIONS FOR THE ADMISSIBILITY OF LCRS IN PUBLIC PROCUREMENT	253
4. OBJECTIVE JUSTIFICATIONS FOR THE USE OF LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN FOOD PROCUREMENT.....	255
5. CONCLUSION	259
6. BIBLIOGRAPHY.....	260

Índice

1. INTRODUCCIÓN	250
2. MARCO JURÍDICO Y ADMISIBILIDAD DE LOS REQUISITOS DE CONTENIDO LOCAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	251
3. CONDICIONES PARA LA ADMISIBILIDAD DE LOS REQUISITOS DE CONTENIDO LOCAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	253
4. JUSTIFICACIONES OBJETIVAS PARA EL USO DE REQUISITOS DE CONTENIDO LOCAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ALIMENTOS	255
5. CONCLUSIÓN	259
6. BIBLIOGRAFÍA	260

1. INTRODUCTION

In May 2024, a group of members of the Polish Parliament submitted a legislative proposal to amend the Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law (PPL) (Polish Parliament, 2024a), a legal act of fundamental importance to the functioning of the Polish public procurement system. Although the proposal specifically concerns food procurement, its underlying assumptions are closely aligned with key themes in the broader European debate on the modernising public procurement legislation, including such concepts as non-discrimination based on origin, local content under internal market rules, and the EU’s pursuit of strategic autonomy.

The authors of the legislative proposal advocate for the introduction of a new, mandatory award criterion in food procurement procedures, based on the declared share of *local products* in the tender. To qualify for preferential treatment under this criterion, local products would need to account for least 51% of the total contract value, while the criterion itself must represent no less than 20% of the total evaluation score. Under the proposed amendment, a *local product* is defined as an *agri-food product*² produced *within the territory of the Republic of Poland* (with the original version of the proposal also detailing a method for verifying whether a product was genuinely ‘made in Poland’).

The justification accompanying this legislative proposal – a mandatory element of all draft laws under Polish legislative procedure – presents a degree of ambiguity. While the authors invoke environmental goals, highlighting the potential ecological benefits of reducing long-distance transport and lowering the carbon footprint associated with food deliveries, the proposal also clearly reflects protectionist aims, seeking to strengthen the position of domestic agricultural producers and stimulate the local economy by supporting employment and increasing income in local communities.

Regardless of these stated aims, defining *local* exclusively by reference to national borders raises concerns under EU law, particularly in light of the principle of the free movement of goods, a cornerstone of the EU’s internal market. These concerns become especially salient when CJEU case law is considered. At the same time, support for the localisation of supply chains

2 Under the draft amendment, the term *agri-food product* includes agricultural produce, products of animal and fish origin, and processed food intended for human consumption.

is growing, particularly in the food sector, citing environmental, economic, and social reasons. Several EU Member States have already adopted similar measures that, while formally intended to achieve sustainability objectives, tend to favour local suppliers – paralleling the Polish initiative.

In this context, the legislative proposal – and, more broadly, the convergence of environmental and economic objectives it reflects, along with increasingly apparent trend in food procurement towards supporting local supply chains – prompts return to a fundamental question that has already been raised many times in the public procurement debate: **whether, and if so, to what extent and under what conditions, it is permissible to grant preferential treatment to local suppliers through the use of so-called *local content requirements* in public procurement, particularly in the context of food procurement.**

2. LEGAL FRAMEWORK AND ADMISSIBILITY OF LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT

To address the question raised in the introduction, it is first necessary to clarify the meaning of the term local content requirements (LCRs), a term lacking a universally accepted legal definition. For the purposes of this article, drawing on the Cambridge Dictionary’s definition of *local content* (Cambridge University Press, 2025), LCRs are understood as conditions set within public procurement procedures – such as participation requirements, award criteria, contractual provisions, or technical specifications – that promote the use of local resources, including materials, labour, or production inputs.

It is important to note that the notion of *locality* in the context of LCRs can vary significantly, depending on the intent of the party defining it, typically the contracting authority or, as in the case of the Polish amendment proposal, the legislator. While the Polish legislative proposal defines *local products* as those produced within Poland, *local* may also refer to smaller administrative units, or, alternatively, a cross-border regions. Thus, the distinction between *local* and *non-local* remains context-dependent and subject to debate.

Importantly, contracting authorities in EU are obliged to award contracts in accordance with the principles set out in the EU public procurement directives, primarily Directive 2014/24/EU and Directive 2014/25/EU. Key among these are the principles of equal treatment (Article 18 of Directive 2014/24) and non-discrimination, as well as obligations

under international agreements (Article 25 of Directive 2014/24). When interpreted in light of the Treaty on Functioning of the European Union (further: the TFEU or the Treaty) provisions on the internal market, these principles imply that the concept of *locality* in public procurement should not be limited to the administrative borders of individual Member States. Moreover, under certain conditions, it must also extend to parties to the Agreement on Government Procurement (GPA) and other countries with which the EU has established reciprocal market access agreements.

The Court of Justice of the European Union (CJEU) has consistently ruled against requirements based solely on place of origin. One of the earliest and most explicit rulings in this regard was the judgment in Case C-243/89, *Commission v. Denmark* (ECLI:EU:C:1993:257), where the Court held that requiring contractors to use domestic resources violated the Treaty provisions on the free movement of goods, services, and workers. A similar conclusion was reached in Case C-360/89, *European Communities v. Italian Republic* (ECLI:EU:C:1992:235), where national rules favouring contractors established in a specific region were found to constitute indirect discrimination. In both cases, such provisions were deemed incompatible with EU public procurement law.

It is worth highlighting that the local content requirements assessed by the CJEU in Cases C-243/89 and C-360/89 bear striking similarities to the Polish amendment proposal. Just as in Case C-243/89, Polish legislative proposal awards points based on the national origin of the offered agri-food products. Moreover, as in Case C-360/89, these requirements are introduced not *ad hoc*, but are established as a general rule through legislative act. Given these parallels, the Polish legislative proposal is likely to raise similar concerns regarding its compatibility with EU law, as identified by the CJEU in those cases.

These concerns are further supported by the proposal's explanatory memorandum, which appears to emphasise arguments of a distinctly protectionist nature (such as the need to support domestic producers and strengthen the local market). According to the authors of this paper, it is precisely these motivations that led the drafters to propose LCRs in a form that could be questioned as to its compatibility with EU law. The authors of the legislative proposal themselves reached this conclusion when preparing a self-amendment that removed the most controversial elements from the original proposal, citing doubts about its conformity with EU law as justification (Polish Parliament, 2024).

Based on the above, it can be concluded that, historically, the Court of

Justice has adopted a negative stance on local content requirements in public procurement. However, this has primarily been in response to the protectionist nature of such measures in specific cases. It is crucial to underline that in none of the CJEU judgments have declared local content requirements to be generally inadmissible. For this reason, the authors of this paper consider it unfounded to claim that the Court of Justice categorically opposes all forms of local content requirements in public procurement. On the contrary, the authors believe that, under certain conditions, such measures may find have a place within the procurement system as a tool to pursue objectives consistent with the values and provisions of the EU legal order. Therefore, a key question for further discussion is how to identify the conditions that must be met for the application of local content requirements to be considered permissible under European Union law in public procurement.

3. CONDITIONS FOR THE ADMISSIBILITY OF LCRS IN PUBLIC PROCUREMENT

The CJEU judgments in Cases C-243/89 and C-360/89 have significantly contributed to the shaping of the view that measures referring to the idea of local content are inherently at risk of conflicting with the fundamental EU public procurement principles (Cieśliński, 2020: p. 417). However, it is important to emphasise that the reasoning of these judgments, nor that in other CJEU rulings issued in similar factual circumstances – notably Cases C-107/92 *Commission v Italy* (ECLI:EU:C:1993:344), C-225/98 *Commission v France* (ECLI:EU:C:2000:494), C-21/88 *Du Pont de Nemours* (ECLI:EU:C:1990:121) and C-351/88 *Laboratori Bruneau Srl* (ECLI:EU:C:1991:304) – supports the conclusion that the Court has imposed an absolute and categorical prohibition on the use of the local content requirements in public procurement under all circumstances.

In fact, *local content* in public procurement is not a clearly defined legal concept, but rather a way of conceptualizing public procurement as a tool for achieving so-called secondary policy objectives – particularly those considered strategically important by Member States and contracting authorities in light of the development policies. Given the EU procurement directives that are currently in force – with particular reference to their recitals, which explicitly refer to strategic development goals – public procurement should no longer be perceived solely as a technical instrument for acquiring supplies or services at the lowest price or cost. The holistic purchasing needs of a contracting authority cannot be subordinated

entirely to a rigid obligation to ensure the broadest possible competition in the procurement procedure.

It is essential to recognise that, while market openness and the enhancement of competition have traditionally been identified as the primary objectives of public procurement law (CJEU, Case C-44/96, *Mannesmann* [ECLI:EU:C:1998:4], para. 33; Case C-380/98, *H.M. Treasury*, [ECLI:EU:C:2000:529], para. 17), they no longer constitute its exclusive – nor necessarily the paramount – goals (Hartung, 2017: p. 14). The current EU procurement directives clearly indicate that public procurement – as an instrument of socio-economic policy, which can contribute to achieving smart, sustainable, and inclusive growth (see: Recital 2 of Directive 2014/24/EU) – not only *can*, but also *should*, be used to pursue secondary objectives (i.e. strategic public procurement) (European Commission, 2017: p. 9). In this context, the EU legislator expressly allows contracting authorities to pursue objectives such as the promotion of social inclusion (Recital 2), the acquisition of innovative solutions (Recital 47), and the delivery of broader environmental benefits (also Recital 47).

This understanding reflects the evolution of the CJEU's case law, which – already under the previously applicable directives – recognised the legitimacy of using procurement to advance non-economic aims. Landmark rulings such as C-302/86 *Commission v Denmark* (ECLI:EU:C:1988:421) acknowledged environmental protection as a public interest that justifies restrictions on the free movement of goods, while C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab* (ECLI:EU:C:2002:495) confirmed the admissibility of environmental criteria in the tender evaluation. In the context of local content requirements (LCRs), however, somewhat more relevant are the rulings in Cases C-234/03 *Contse SA and Others v Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa)* (ECLI:EU:C:2005:644) and C-296/15 *Medisanus* (ECLI:EU:C:2017:431), which served to further clarify the boundaries of permissible strategic considerations in procurement.

In case C-234/03 *Contse*, the Court held that promoting local solutions in public procurement is, as a general rule, inadmissible. However, it was also noted that such measures could be considered permissible – also in light of the Treaty rules on fundamental freedoms – if they are justified by objective needs of the contracting authority, in particular if they relate to so-called public policy exceptions (Article 36 TFEU), provided they satisfy the requirement of proportionality. Notably, the case in question concerned an award criterion favouring suppliers with production facilities within 1000 km radius of the contracting authority's headquarters, justified

by the need to ensure supply security for life-saving medical equipment. However, the Court determined that such LCR was disproportionate, as the contracting authority had failed to demonstrate that the criterion effectively contributed to the declared goal.

In Case C-296/15, the CJEU reviewed Slovenian rules requiring medicinal products to be made only from plasma collected in Slovenia. The Court confirmed that technical specifications cannot normally specify a source unless justified by the contract's subject. While recognizing public health as a valid exception under Article 36 TFEU, the Court found the requirement to be a clear restriction under Article 34 TFEU and ruled it disproportionate, as Slovenia failed to prove that it effectively encouraged voluntary blood donation, which was the primary justification that Slovenia had relied upon in its defence of the LCR before the Court.

From the aforementioned judgments, it can be concluded with a high degree of certainty that LCRs may be regarded as permissible under EU law, provided that they are justified by overriding public interests and remain appropriate and proportionate in light of the objectives they are intended to achieve. This conclusion rises two key questions in the context of this paper:

- Firstly, what overriding public interests may (or should) be taken into account when awarding contracts for food products?
- Secondly, how LCRs should be formulated so that they effectively serve these objectives, while not exceeding what is necessary from the perspective of the principle of proportionality – thereby ensuring their compliance with EU law?

4. OBJECTIVE JUSTIFICATIONS FOR THE USE OF LOCAL CONTENT REQUIREMENTS IN FOOD PROCUREMENT

In view of the above considerations, it can be said that the admissibility of local content measures generally depends on whether their author can demonstrate that these requirements are appropriate and proportionate to the needs addressed by the public procurement procedure. Nevertheless, such needs must be substantiated by objective criteria, not merely personal preferences. Ideally, such a justification should reflect the interests of a broad stakeholder group and extend beyond national considerations. It is also essential to ensure that the identified need can only be satisfied through a particular LCR and that the adopted measure is the

least restrictive means of achieving the intended goal, thereby ensuring minimal interference with the principle of equal treatment.

The initial step in this process is therefore a diligent identification of the relevant need – a step too often approached without sufficient care. In this context, strategic planning documents may serve as a useful reference. From the EU perspective, it is clear that strategies and programmes should guide the regulation of the internal market (Kola, 2025). However, at the Member State level, the importance of development planning and its outcomes remains less evident.

For instance, Poland has a relatively modern and well-developed legal framework for development policy, rooted in constitutional provisions and further detailed in the Act of 6 December 2006 on the principles of conducting development policy. Under this Act, development policy is implemented by various public bodies, including Council of Ministers, regional and local authorities, and is based on development strategies, programmes, and other programming documents. Although these documents are not legally binding and do not impose enforceable obligations on contracting authorities, legal scholarship acknowledges that their objectives should be taken into account when interpreting existing legal norms (Kola, 2024). In particular, considering constitutional provisions obliging public entities to support the sustainable development of the Republic of Poland, it is stressed that the coherence of actions undertaken by all actors functioning within decentralised public authority structures should be considered a fundamental assumption of the Polish model of development policy (Kokocińska, 2014). Even if the obligation for contracting authorities to consider development policy objectives is a non-enforceable one (*lex imperfecta*), it nonetheless constitutes a legal duty. Accordingly, contracting authorities may – and indeed should – refer to strategic planning documents when defining needs to be addressed through public procurement.

This leads to the following question: are there any development policy documents that could influence the identification of needs regarding the procurement of agri-food products? The answer is affirmative.

At the EU level, European Green Deal and the associated Farm to Fork Strategy are notable examples (European Commission, 2020). Noteworthy among the EU institutions' most recent activities is the Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture launched in 2024, in which work is underway to develop the Vision for Agriculture and Food Strategy (European Commission, 2025). From a Polish perspective, it is worth mentioning

the EU-approved the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023–2027. Among its key objectives, this document identifies the use of small farms to shorten food supply chains in local markets – a measure intended to strengthen food security and increase the resilience of market structures to potential crises. Accordingly, it can be concluded that strategic documents provide a clear basis for justifying the preference for local solutions in the procurement of agri-food products. Ultimately, however, the proportionality of any local content requirements (LCRs) remains essential.

It is worth noting that some EU Member States food procurement already involves solutions that refer to the local content concept and which, according to official declarations, aim to achieve objectives similar to those described above. For example, A. Kapala and M. J. Muñoz Gómez (2024: p. 117-119) have indicated that the Italian ministerial decree on the allocation of funds for organic school canteens gives preference, the use of organic products sourced from within a 150 km radius of the service location in catering service contracts, which is intended to reduce greenhouse gas emissions and support local production. Meanwhile, as the authors point out, French legislation provides for the procurement of food products within the framework of so-called Territorial Food Projects (Projets Alimentaires Territoriaux, PAT), whose geographical scope usually corresponds with administrative boundaries, and which impose on public legal entities an obligation to prioritise local products (Kapala, Muñoz Gómez, 2024: p. 119-121)

Although such regulations may be framed as environmental measures, some authors argue they are essentially ‘buy local’ policies disguised as sustainability initiatives, as in practice they often prioritise local suppliers without delivering meaningful environmental benefits (Andhov, Kania, Mikulic, 2024: p. 63). For example, legislative approaches that differentiate offers based on the length of the supply chain – the so-called ‘food miles’ criterion – have been criticised, as research shows that around 83% of food-related greenhouse gas emissions occur during production, not transport – undermining the environmental rationale for such measures (Hojnik, 2016: p. 250). Similar concerns arise with other LCRs in food procurement, such as requirements related to delivery time (Andhov, Kania, Mikulic, 2024: p. 67) or proximity of infrastructure (Andhov, Kania, Mikulic, 2024: p. 80). While not explicitly referencing localisation, these can still restrict competition based on geographical origin, especially if not clearly linked to demonstrable strategic benefits (cf. Case C-234/03 *Contse*.) Consequently, it is all the more problematic to demonstrate that such

measures are proportional and adequate in relation to the stated objectives. For this reason, referring to strategic goals defined at the EU level – or even at the level of individual Member States – may prove particularly useful from a practical perspective. Such documents help both legislators and contracting authorities align procurement policies with broader public goals, strengthening the legitimacy of proposed regulations.

In this context, the Polish legislative proposal to amend the Public Procurement Law offers a relevant and timely example. While this article does not assess its compatibility with EU law, the proposal serves as a useful case for reflecting on the use of LCRs in agri-food procurement. Notably, the draft has already been revised by its authors (Polish Parliament, 2024b). The requirement preferring products that originate in Poland – a criterion likely to be viewed as protectionist – has been removed. Instead, the revised proposal maintains a preference for organic products, aligning with explicit reference to the implementation of EU strategic objectives aligned with the *Farm to Fork* initiative. Moreover, in the justification for this amendment, reference is made to Article 36 TFEU, stressing that the measures are not discriminatory or a disguised restriction on trade. Of course, if the proportionality of the proposed solution were to be assessed by the Court of Justice of the EU, more detailed, data-driven justification – grounded in market research on the agri-food sector in Poland and across the EU – would be required. Nevertheless, even at this stage, the evolution of the Polish legislative proposal is notable, as it reflects a thoughtful approach, avoiding simplistic or politically driven solutions. Crucially, by replacing geographic origin criteria with environmental considerations aligned with the Farm to Fork Strategy, the amendment continues to support local food systems in a way that avoids the concerns raised by the original proposal.

5. CONCLUSION

This paper underscores the need for a broader debate on the relevance of existing EU legal frameworks concerning the use of local content requirements (LCRs) in public procurement procedures, an issue not yet fully addressed in academic circles despite political recognition³. Using agri-food procurement as an example— by way of *pars pro toto* – it can be concluded LCRs may be compatible with EU law if they pursue legitimate public interests and are applied in an appropriate and proportionate manner. Crucially, such requirements must not be protectionist or aim to restrict market access for external contractors or products but should be justified by overriding public interests. Instead, it must be justified by overriding public interest considerations.

In the context of food procurement, such overriding public interests are most frequently associated with the EU’s environmental policy and, more broadly, with the strategic objectives of development policy. Current socio-economic challenges further underscore the necessity of adopting a holistic approach to all actions undertaken by entities that represent the state – particularly contracting authorities and the public contracts they award. A holistic approach requires that, during the process of identifying their needs, these entities also take into account the objectives articulated in strategic planning documents. Such an approach not only increases the likelihood of achieving the principle of *best value for money*, but also – from a practical perspective – facilitates the defence against allegations of non-compliance with the principles of EU public procurement law.

3 See: declarations articulated by U. von der Leyen during the selection process for the President of the European Commission for the term 2024-2029 – Europe’s Choice Political Guidelines For The Next European Commission 2024-2029, pp. 11-12: *I will propose a revision of the Public Procurement Directive. This will enable preference to be given to European products in public procurement for certain strategic sectors. It will help ensure EU added value for our citizens, along with security of supply for vital technologies, products and services. It will also modernise and simplify our public procurement rules, in particular with EU start-ups and innovators in mind.*

6. BIBLIOGRAPHY

- Act of 6 December 2006 on Principles of Development Policy, consolidated text, Journal of Laws 2025, item 198.
- ANDHOV, Marta; KANIA, Michal; MIKULIC, Sven. *How to Procure Sustainable Food and Include Farmers in Public Procurement? Legal Constraints and Opportunities. Legal Constraints and Opportunities*, 2024.
- CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. Local content [online]. Cambridge Dictionary. [Accessed: 13 July 2025]. Available at: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/local-content>
- CIEŚLIŃSKI, Aleksander.** *Chapter II. The Internal Market from a Structural Perspective, §6. The Material Scope.* In: **KORNOBIS-ROMANOWSKA, Dagmara** (ed.). *Internal Market Law. System of European Union Law. Volume 7.* Warsaw: C.H. Beck, 2020, pp. 325-462.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 15 January 1998, Case C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG and Others v Strohal Rotationsdruck GesmbH, ECLI:EU:C:1998:4.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 3 October 2000, Case C-380/98, The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge, ECLI:EU:C:2000:529.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 17 September 2002, Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne. ECLI:EU:C:2002:495.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 20 March 1990, Case C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara. ECLI:EU:C:1990:121.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 20 September 1988, Case C-302/86, Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark. ECLI:EU:C:1988:421.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 22 June 1993, Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark, Case C-243/89. In: *European Court Reports*, 1993, I-03353. ECLI:EU:C:1993:257.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 26 September 2000, Case C-225/98, Commission of the European Communities v French Republic. ECLI:EU:C:2000:494.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 2 August 1993, Case C-107/92, Commission of the European Communities v Italian Republic. ECLI:EU:C:1993:344.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Judgment of the Court of 3 June 1992, Commission of the European Communities v Italian Republic, Case C-360/89. In: European Court Reports, 1992, I-03401. ECLI:EU:C:1992:235.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (Fourth Chamber). Judgment of 11 July 1991, Case C-351/88, Laboratori Bruneau Srl v Unità sanitaria locale RM/24 di Monterotondo. ECLI:EU:C:1991:304.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (Third Chamber). Judgment of 27 October 2005, Case C-234/03, Contse SA, Vivisol Srl and Oxigen Salud SA v Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa). ECLI:EU:C:2005:644.

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, *Official Journal of the European Union*, L 94, 28.03.2014, p. 65–242.

Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. *Official Journal of the European Union*, L 94, 28.03.2014, p. 243–374.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Evaluation of Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of the general regulatory framework for their use in foods. Brussels, 20 May 2020. SWD(2020) 96 final.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Making Public Procurement Work In and For Europe, COM/2017/0572 final.

EUROPEAN COMMISSION. Vision for agriculture and food. [online] Available at: www.agriculture.ec.europa.eu [Accessed: 13 July 2025].

HARTUNG, Wojciech. In: HARTUNG, Wojciech et al. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on public procurement. Commentary.*

Warsaw: C.H. Beck, 2017.

HOJNIK, Janja. *Environmental Protection v. Free Trade - "Buy Local" as a Barrier to EU Internal Market*. Environmental Policy & Law, 2016, vol. 46: 245-252.

KAPAŁA, Anna; GÓMEZ, Marta J. Muñoz. *Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States*. Przegląd Prawa Rolnego, 2024, vol. 1(34): 15–128.

KOKOCIŃSKA, Katarzyna. *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2014.

KOLA, Jarosław. *Interes zamawiającego w polskim prawie zamówień publicznych*. Warsaw: C.H. Beck, 2024.

KOLA, Jarosław. *Rethinking Local Content Requirements in EU Public Procurement Within the Paradigm of Sustainable Development*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2025, vol. 9, in publishing process.

POLISH PARLIAMENT. Parliamentary legislative proposal on amendments to the Public Procurement Law, dated 22 May 2024, letter no. SH-020-153/24 [online]. Sejm of the Republic of Poland. [Accessed: 11 July 2025]. Available at: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST> (2024a).

POLISH PARLIAMENT. Amendment to the parliamentary legislative proposal on amendments to the Public Procurement Law, dated 7 November 2024, letter no. SH-020-153(4)/24 [online]. Sejm of the Republic of Poland. [Accessed: 11 July 2025]. Available at: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST> (2024b).

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA. RETOS Y OPORTUNIDADES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN ENTORNOS URBANOS

PUBLIC PROCUREMENT AND NATURE-BASED SOLUTIONS. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THEIR IMPLEMENTATION IN URBAN AREAS

Autora: María Soto López. Jefa, Asesoría Jurídica de la Fundación Biodiversidad F.S.P., Doctoranda, Universidad de Alcalá U.A.H.

Resumen: Se analiza el potencial de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) como herramienta clave para abordar desafíos urbanos relacionados con la sostenibilidad, la adaptación y mitigación climática y la regeneración de ecosistemas. A pesar de su capacidad para ofrecer alternativas más resilientes y rentables frente a las infraestructuras convencionales, la incorporación de las SbN en la contratación pública enfrenta barreras normativas, técnicas y de gestión. El estudio identifica obstáculos como la falta de marcos contractuales específicos, la necesidad de co-creación comunitaria, la fragmentación de actores y la incertidumbre de costes y responsabilidades. Se propone un análisis del marco regulador, casos de éxito y estándares internacionales, para desarrollar herramientas y recomendaciones que permitan superar estas limitaciones. El objetivo es fortalecer la coherencia entre diseño técnico y marco jurídico, contribuyendo a políticas urbanas más sostenibles mediante una contratación pública innovadora y verde.

***Abstract:** The potential of Nature-based Solutions (NbS) is analyzed as a key tool to address urban challenges related to sustainability, climate change adaptation and mitigation, and ecosystem regeneration. Although NbS offer more resilient and cost-effective alternatives compared to conventional infrastructure, their integration into public procurement faces regulatory, technical, and management barriers. Key obstacles include the lack of specific contractual frameworks, the need for community co-creation, fragmentation among stakeholders, and uncertainty around costs and responsibilities. It advocates for a comprehensive analysis of the regulatory framework, exemplary case studies, and relevant international standards, with a view to developing tools and recommendations designed to address and overcome these constraints. The goal is to promote more sustainable urban policies through innovative and green public procurement.*

Palabras clave: Soluciones Basadas en la Naturaleza, SbN, Servicios Ecosistémicos, Sostenibilidad Urbana, Contratación Pública, Infraestructura Verde, Restauración Ecológica, Co-creación Comunitaria, Marcos Legales, Adaptación y Mitigación Climática, Compra Pública de Innovación, Compra Pública Ecológica

Keywords: Nature-Based Solutions, NbS, Ecosystem Services, Urban Sustainability, Public Procurement, Green Infrastructure, Ecological Restoration, Community Co-Creation, Legal Frameworks, Climate Adaptation and Mitigation, Public Procurement of Innovation, Green Public Procurement,

Índice

1. CONTEXTUALIZACIÓN Y ASPECTOS CONCEPTUALES	266
2. DESAFÍOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE SBN	273
3. RESULTADOS ESPERADOS Y CONCLUSIONES	276
4. BIBLIOGRAFÍA	277

Index

1. CONTEXTUAL BACKGROUND AND CONCEPTUAL FRAMEWORK	266
2. CHALLENGES IN THE PUBLIC PROCUREMENT OF NBS	273
3. EXPECTED RESULTS AND CONCLUSIONS	276
4. REFERENCES	277

1. CONTEXTUALIZACIÓN Y ASPECTOS CONCEPTUALES

Las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), son, como su propio nombre indica, medidas que consideran las potencialidades que ofrece la propia naturaleza para dar respuesta a las necesidades sociales, ambientales y económicas de forma sostenible.

Las SbN adoptan un enfoque innovador y multidimensional que propone acciones concretas para proteger, conservar, restaurar, utilizar y gestionar de forma sostenible los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos, ya sean naturales o modificados.

El término SbN se acuña a medida que organizaciones internacionales, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Banco Mundial, buscaban soluciones para trabajar con los propios ecosistemas en lugar de depender de intervenciones de ingeniería convencionales, para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático, al tiempo que se mejoraban los medios de vida sostenibles y se protegían los ecosistemas naturales y la biodiversidad. El término comienza a utilizarse (de forma generalizada) en la década del 2010. Durante esta década, el Informe de Horizonte 2020 sobre SbN y re-naturalización urbana¹ adopta formalmente el término en un marco de investigación europea.

En 2017, el Parlamento Europeo publicó el informe “Nature-based solutions: Concept, opportunities and challenges” (Soluciones basadas en la naturaleza: concepto, oportunidades y desafíos). Este documento surge en el contexto de la Estrategia de la UE para la investigación e innovación y está directamente vinculado al programa Horizonte 2020², que financió proyectos destinados a enfrentar retos sociales y ambientales y marca un antes y un después, porque eleva las SbN a una prioridad en la agenda europea de innovación y sostenibilidad, influyendo en políticas posteriores como el Pacto Verde Europeo y el programa Horizonte Europa (2021-2027).

1 Informe del grupo de expertos: [Nature-Based Solutions and Re-Naturing Cities](#) (2015), dentro del programa Horizonte 2020, publicado en 2015, tiene como objetivo central: definir una agenda de investigación e innovación (I+i) para promover soluciones basadas en la naturaleza, especialmente en contextos urbanos.

2 Horizonte 2020 fue el 8.º Programa Marco de la UE para investigación e innovación, activo de 2014 a 2020, con un presupuesto aproximado de €75–80 mil millones.

En el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019³ junto con la Estrategia de Biodiversidad para 2030⁴, las SbN son integradas como herramientas clave para acción climática, restauración de ecosistemas y resiliencia.

En 2020 la UICN lanzó el Estándar Global de SbN, una herramienta con 8 criterios y 28 indicadores diseñada para guiar el diseño, implementación y evaluación de estas intervenciones. También se publicó una guía de uso del citado Estándar ese mismo año, acompañada de una herramienta de autoevaluación disponible al público.

Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética en su artículo 17.8 establece la integración de SbN en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático⁵ (PNACC):

“...La planificación debe integrar infraestructuras verdes y soluciones basadas en la naturaleza para la adaptación al cambio climático”.

El 14 de julio de 2021 mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, Propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) entre cuyas metas, líneas de actuación y orientaciones se prioriza la adopción de SbN.

Durante la Quinta Sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5) en marzo de 2022, los gobiernos acordaron formalmente una definición para el concepto de SbN, reconociendo el importante papel que estas pueden desempeñar en la respuesta global al cambio climático y sus efectos sociales, económicos y ambientales.

La UNEA adoptó la definición de SbN como:

3 Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) tiene como objetivo principal Convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro para 2050, reduciendo progresivamente la dependencia de recursos fósiles.

4 La Estrategia de Biodiversidad para 2030 fue presentada por la Comisión Europea en mayo de 2020, es la hoja de ruta de la UE para proteger y restaurar la naturaleza durante la próxima década y alcanzar la neutralidad climática.

5 “El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. Sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones Públicas, el PNACC define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales?” (art 17.1 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética)

“...acciones para proteger, conservar, restaurar, usar y gestionar de manera sostenible los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos naturales o modificados, que abordan los desafíos sociales, económicos y ambientales de manera efectiva y adaptativa, proporcionando simultáneamente bienestar humano, servicios ecosistémicos y resiliencia y beneficios para la biodiversidad”.

El Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869, en su considerando 48, menciona la integración de las SbN como medida de freno de la pérdida de espacios verdes urbanos:

“...Deben reforzarse considerablemente las actuaciones destinadas a garantizar que la cobertura de los espacios verdes urbanos, en particular los árboles, dejen de estar en riesgo de reducción. Con el fin de asegurar que los espacios verdes urbanos sigan prestando los servicios basados en los ecosistemas necesarios, es preciso detener la pérdida de esos espacios, restaurarlos y ampliarlos, entre otras cosas a través de la integración de las infraestructuras verdes y las soluciones basadas en la naturaleza, como techos y muros verdes, en el diseño de los edificios. Dicha integración puede contribuir a mantener y aumentar no solo la superficie del espacio verde urbano sino también, si se incluyen los árboles, la superficie de la cubierta arbórea urbana.”

A diferencia de los enfoques convencionales, centrados en infraestructuras grises o soluciones puramente tecnológicas, las SbN aprovechan los servicios ecosistémicos que la naturaleza proporciona de manera intrínseca, como la regulación climática, la purificación del agua, la protección de costas o el mantenimiento de la fertilidad de los suelos. De este modo, las SbN constituyen alternativas más sostenibles, resilientes y rentables frente a infraestructuras rígidas y costosas que, en muchos casos, resultan insuficientes para afrontar retos como el cambio climático, la pérdida acelerada de biodiversidad o el aumento de desastres naturales.

En esencia, podría afirmarse que las SbN representan una reformulación contemporánea de una idea ancestral: la necesidad de convivir en armonía con los ecosistemas, reconociendo sus límites y aprovechando de forma equilibrada los recursos y servicios que brindan. Esta visión actualizada se fundamenta en integrar conocimientos ecológicos y prácticas tradicionales con soluciones científicas y técnicas adaptadas a los desafíos contemporáneos.

La principal diferencia entre este enfoque moderno y la visión clásica de la conservación radica en que ahora se reconoce de forma explícita el valor económico, social y climático de los ecosistemas y se promueve su incorporación estratégica en políticas públicas, planificación urbana, gestión de riesgos y estrategias de desarrollo sostenible. De ser considerados únicamente como paisajes a proteger, o recursos a explotar, los ecosistemas se redefinen como infraestructuras vivas, capaces de proveer servicios esenciales de manera continua y regenerativa.

El potencial de las SbN ha sido ampliamente documentado por la comunidad científica. Diversos estudios destacan que estas soluciones podrían aportar aproximadamente un 30 % de la mitigación climática rentable necesaria para 2030, ayudando a limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2 °C (Griscom et al., 2017). Asimismo, funcionan como una poderosa defensa frente a impactos climáticos a largo plazo, que constituyen una de las mayores amenazas para la biodiversidad y la seguridad de millones de personas.

En la práctica, trabajar con los ecosistemas, en lugar de depender exclusivamente de infraestructuras de ingeniería, permite a las comunidades adaptarse de forma más flexible a los efectos adversos del cambio climático (IPCC, 2019). Por ejemplo, la restauración de humedales costeros, o instalar techos y humedales, fortalece la protección costera frente a inundaciones y tormentas, mientras que la reforestación de cuencas hidrográficas contribuye a regular el flujo de agua y reducir el riesgo de deslizamientos de tierra (IPCC, 2019). De igual forma, la creación de corredores ecológicos y la protección de hábitats críticos favorecen la conservación de especies, fomentando ecosistemas más sanos y resilientes.

En términos de gestión sostenible de recursos, prácticas como la agroforestería mejoran la calidad del suelo, optimizan la captación de carbono y fortalecen la seguridad alimentaria, especialmente en regiones vulnerables (FAO, 2013). La restauración de tierras degradadas es otra muestra del potencial transformador de las SbN para regenerar paisajes y devolverles su funcionalidad productiva y ecológica (IPBES, 2018).

En el escenario urbano europeo⁶, las SbN cobran una relevancia creciente como herramientas para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida.

Entre estas iniciativas para la renaturalización de ciudades y restauración de ecosistemas fluviales en entornos urbanos que aplican las SbN, cabe mencionar el importante impulso del Gobierno español a través de las convocatorias de ayudas convocadas por la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico en 2021 y 2022 (en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - PRTR), así como en 2024 (cofinanciadas con fondos FEDER) dirigidas a apoyar el desarrollo de este tipo de proyectos en diferentes municipios españoles.

En el marco de estas convocatorias para la renaturalización urbana, se destacan varios proyectos en ejecución que cumplen con criterios de excelencia técnica y ambiental.: Sant Boi de Llobregat (Cataluña), con el proyecto *Sant Boi respira + verde*, Gijón (Principado de Asturias), donde se desarrollan dos iniciativas: *Transformando el ecosistema urbano de Gijón a través de una restauración ecológica colaborativa e innovadora*, y el *Proyecto de Rehabilitación y Renaturalización del curso bajo de los ríos Piles y Peñafrancia*, Granollers (Cataluña), con *Conecta Congost Natura*

6

Tipo de intervención	Beneficios ambientales	Beneficios sociales	Ejemplos reales
Parques urbanos y corredores verdes	Mejora calidad del aire, aumenta biodiversidad, regula temperatura	Espacios recreativos, bienestar psicológico, cohesión social	Parque High Line (NY, EE. UU), Madrid Río (España)
Cubiertas y muros verdes	Aislamiento térmico, retención de agua, captura de CO ₂	Reducción gasto energético, confort térmico, estética	Bosco Verticale (Milán), Edificio Consorcio (Santiago)
Sistemas de drenaje urbano sostenible (SUDS)	Prevención de inundaciones, filtrado de contaminantes	Reducción daños por tormentas, mejora paisajística	Queen Elizabeth Olympic Park (Londres)
Humedales artificiales urbanos	Depuración de aguas, refugio para fauna	Educación ambiental, recreación	Humedal de la Marjal (Alicante)
Huertos urbanos comunitarios	Producción local de alimentos, polinización	Seguridad alimentaria, integración social	Huertos de la Princesa (Barcelona)
Arbolado urbano y refugios climáticos	Reducción isla de calor, captura de carbono	Confort térmico, mejora salud pública	Refugios climáticos escolares (Barcelona)
Jardines de polinizadores	Conservación de insectos, polinización urbana	Educación ambiental, embellecimiento	Pollinator Park (Países Bajos)
Plazas verdes Multifuncionales	Absorción de CO ₂ , reducción escorrentía	Actividades culturales y deportivas	Superkilen Park (Copenhague)
Barrera verde costera	Protección contra erosión e inundaciones	Seguridad de comunidades, recreación	Restauración dunas de Ostend (Bélgica)

2025, Gandia (Comunidad Valenciana), a través del proyecto *Renaturalización y mitigación de los efectos de las inundaciones en el corredor verde del Barranc de Beniopa*, y Fraga (Aragón), con *Cinca Revive*.

Estos proyectos representan iniciativas de gran calidad técnica y ambiental, destacando la importancia de la colaboración multiactor y la integración de la naturaleza en entornos urbanos para mejorar la resiliencia y la habitabilidad de las ciudades.

En estos entornos, se proponen intervenciones como:

1) Infraestructura verde urbana

- Parques urbanos y jardines públicos.
- Corredores verdes y ejes ecológicos (calles arboladas, bulevares verdes).
- Cubiertas y muros verdes (green roofs & green walls).
- Jardines verticales y fachadas vegetadas.
- Restauración y conservación de bosques urbanos.

2) Gestión natural del agua

- Sistemas de drenaje urbano sostenible (SUDS) como:
 - Zonas de infiltración.
 - Cunetas verdes y biocanales.
 - Áreas de retención temporal de aguas pluviales.
- Humedales artificiales para depuración de aguas.
- Restauración y renaturalización de riberas y cursos de agua urbanos.
- Pavimentos permeables para reducir escorrentía.

3) Agricultura y producción urbana sostenible

- Huertos urbanos comunitarios.
- Agroforestería urbana.
- Jardines de alimentos comestibles en espacios públicos.
- Apicultura urbana y refugios para polinizadores.

4) Control de clima urbano

- Plantación estratégica de arbolado para sombra y reducción de isla de calor.
- Refugios climáticos verdes (espacios diseñados para ofrecer confort térmico natural).
- Techos fríos combinados con vegetación.

5) Biodiversidad y hábitats urbanos

- Creación de microhábitats (refugios para aves, insectos, murciélagos).
- Corredores de biodiversidad que conecten parques y reservas periurbanas.
- Restauración de hábitats costeros en ciudades portuarias (manglares, marismas).

6) Espacios públicos multifuncionales

- Plazas y zonas deportivas con vegetación integrada.
- Escuelas verdes y patios escolares naturalizados.
- Calles de convivencia con elementos verdes (shared streets con vegetación).

7) Protección contra riesgos y desastres

- Barreras verdes contra inundaciones (setos, franjas arboladas).
- Restauración de dunas o vegetación costera en zonas urbanas marítimas.
- Zonas verdes de absorción para control de avenidas.

Para que cualquiera de estas intervenciones sea reconocida oficialmente como SbN, debe cumplir los criterios establecidos por la IUCN (Global Standard):

- Responder a un desafío social concreto (clima, salud, agua, etc.).
- Generar beneficios para la biodiversidad.
- Proporcionar beneficios económicos o sociales.
- Basarse en procesos y ecosistemas naturales.
- Ser sostenible y adaptativa a largo plazo.
- Integrar gobernanza inclusiva y participación social.

- Evaluar su efectividad.
- Evitar impactos negativos netos.

Aunque el valor social, ambiental y económico de las SbN está ampliamente reconocido, muchas ciudades enfrentan serios desafíos para implementar estas soluciones de forma efectiva y escalable, especialmente debido a barreras normativas, financieras y técnicas que obstaculizan su adopción.

2. DESAFÍOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE SBN

A pesar de su potencial, la adopción de SbN enfrenta barreras importantes relacionadas con la contratación pública (Mačiulytė & Durieux, 2020). Así se constata en un primer estudio sobre la materia en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo 3 de la Comisión Europea sobre Gobernanza, Modelos de Negocio y Mecanismos Financieros:

“...La falta de conocimiento y experiencia con las SbN entre los profesionales de la contratación pública se ha identificado como un obstáculo clave para su correcta adopción. En particular, parece existir una falta de consenso generalizado sobre la medición y cuantificación fiables del rendimiento de las SbN que permitan obtener información sólida sobre los costos y beneficios asociados.”

Se identifican, además, dificultades para incorporar estas soluciones dentro de los contextos de contratación actuales.

Los principales obstáculos incluyen:

2.1. Ausencia de marcos contractuales específicos

La mayoría de los contratos públicos están diseñados para infraestructuras convencionales (hormigón, asfalto ...) y no contemplan las especificidades técnicas, de co-creación y mantenimiento adaptativo que exigen las SbN. Tampoco existen cláusulas modelo ni pliegos tipo adaptados.

La contratación pública para SbN puede incluir materiales de construcción específicos o especies vegetales que se integrarán en inversiones que reduzcan los riesgos relacionados con el agua. La práctica demuestra que se puede hacer más para apoyar las SbN mediante medidas de contratación pública.

Adaptar cláusulas específicas en la contratación pública puede fomentar el uso de SbN, por ejemplo, al requerir el uso de materiales de construcción

específicos o especies vegetales nativas que puedan aportar beneficios ambientales, de gestión de inundaciones o sequías a la gestión de edificios o espacios públicos (OECD, 2021).

2.2. Falta de tipología unificada de SbN

La inexistencia de una clasificación tipológica uniforme de las SbN constituye un obstáculo adicional para su adecuada incorporación. Esta ausencia de tipología sistemática plantea importantes implicaciones jurídicas para los procedimientos de contratación pública: entre ellas, la dificultad para definir claramente el objeto del contrato —obra, servicio o suministro— cuando se trata de SbN; la imposibilidad de aplicar estándares técnicos homogéneos en los pliegos de condiciones; y la carencia de un marco uniforme para evaluar y comparar propuestas de carácter innovador.

2.3. Desajuste de ciclos temporales

Los procedimientos de licitación imponen plazos rígidos, mientras que las SbN requieren períodos de diseño participativo, implementación y maduración ecológica a medio y largo plazo, lo que dificulta la justificación presupuestaria inmediata.

2.4. Contratación fragmentada y multi-actor

Las SbN suelen involucrar diversos agentes: administraciones, técnicos, comunidades locales, expertos en biodiversidad y empresas de mantenimiento. Integrar todos estos perfiles en un único contrato resulta complejo (Zarei & Shahab, 2025).

Mientras que en obras convencionales:

- Normalmente, un proyecto de obra civil (por ejemplo, construir una carretera o un edificio) suele involucrar a uno o varios contratistas principales, con subcontratistas bien delimitados.
- El objeto del contrato, los entregables, los plazos y las responsabilidades están claramente definidos y suelen estar bajo control de uno o pocos actores.
- La relación contractual es más lineal y jerárquica: administración → empresa constructora → subcontratas.

En la contratación de SbN:

- Las SbN requieren la interacción simultánea de múltiples actores

con perfiles muy diversos: administración local, equipos técnicos de ingeniería y paisajismo, biólogos, especialistas en restauración ecológica, asociaciones vecinales, comunidades de usuarios y empresas de mantenimiento a largo plazo.

- Además, las SbN suelen demandar procesos de co-creación y participación comunitaria, que no son habituales en obra convencional.
- El ciclo de vida de la intervención es más largo y más dinámico: por ejemplo, la restauración de un humedal o un corredor verde implica mantenimiento adaptativo continuo, monitoreo ecológico, y ajustes en función de la evolución de la vegetación y la biodiversidad.

Por tanto, es difícil encajar todo en un solo pliego y un único contrato con un contratista principal. A menudo hay que fragmentar: contratos de diseño, de obra, de plantación, de mantenimiento adaptativo, de monitoreo, de participación comunitaria, etc.

Esto puede generar descoordinación, solapamientos de responsabilidades o falta de coherencia si no se articula bien.

En este sentido, se han explorado en Europa nuevos modelos contractuales ⁷para SbN, como contratos de desempeño (basados en resultados ecológicos), consorcios multiactor o figuras híbridas entre obra pública, mantenimiento y participación comunitaria, precisamente porque los esquemas tradicionales de obra civil no encajan del todo.

2.5. Barreras normativas y legales

Los marcos legales vigentes admiten un amplio margen de mejora para introducir criterios de sostenibilidad o innovación, en términos de flexibilidad y adaptación.

Muchas SbN requieren especificaciones flexibles y adaptativas. Por ejemplo: un proyecto de restauración ecológica debe adaptarse a la evolución del clima, la respuesta de especies vegetales, o resultados de monitoreo de biodiversidad.

⁷ Contracts2.0 (2019-2022): proyecto de investigación aplicada para el co-diseño de soluciones contractuales innovadoras para fomentar medidas agroambientales y climáticas aplicadas a la conservación y generación de bienes públicos ambientales. www.project-contracts20.eu

Podrían llegar a incluirse criterios innovadores como pagos por resultados ecosistémicos, cláusulas de desempeño ambiental, indicadores de biodiversidad, o servicios ecosistémicos, cuestiones no previstas en la normativa de contratación y de las que no existe una experiencia previa.

2.6. Incertidumbre en costes y responsabilidades

El cálculo de costes de mantenimiento a largo plazo y la definición de responsabilidades (riesgo, control de especies invasoras, replantación) suelen ser inciertos y difíciles de encajar en contratos estándares. Uno de los retos es la dificultad de demostrar la gama completa de costes y beneficios de las SbN (United Nations Environment Programme, 2023), lo que dificulta que los organismos de contratación pública sigan los principios de relación calidad-precio que han guiado las licitaciones públicas.

3. RESULTADOS ESPERADOS Y CONCLUSIONES

Se prevé que los resultados de este estudio aporten una base sólida de conocimiento y buenas prácticas que contribuya a consolidar las SbN como instrumentos clave para la planificación urbana sostenible, la regeneración de espacios degradados y la adaptación de las ciudades a los desafíos del cambio climático. A través de la identificación y sistematización de casos de éxito, se espera demostrar que la incorporación de SbN en la contratación pública es viable, eficaz y replicable, ofreciendo ejemplos concretos de cómo estas iniciativas pueden integrarse en proyectos de infraestructura verde, restauración ecológica y mejora de la calidad de vida urbana.

Uno de los principales resultados esperados es el fortalecimiento de la coherencia entre el diseño técnico de las SbN y el marco jurídico-administrativo que regula su implementación. Para ello, se pretende ofrecer un análisis detallado de los procedimientos de licitación y de los mecanismos de seguimiento y control que garanticen la correcta ejecución y mantenimiento de estas soluciones.

Este conocimiento permitirá elaborar directrices y herramientas prácticas que ayuden a los responsables de la contratación pública a superar barreras técnicas, jurídicas y financieras, fomentando la adopción de criterios de sostenibilidad y resiliencia en todas las fases del ciclo de vida del proyecto, examinando la contribución de la Compra Pública de Innovación (CPI) en este proceso.

En términos estratégicos, se espera que las conclusiones del estudio sirvan

como base para formular recomendaciones específicas orientadas a la actualización de marcos normativos y a la definición de políticas públicas innovadoras, alineadas con los compromisos internacionales y europeos en materia de cambio climático, conservación de la biodiversidad y desarrollo urbano sostenible. Estas recomendaciones podrán ser de utilidad para administraciones locales, regionales y nacionales interesadas en impulsar la transición hacia modelos de infraestructura verde y soluciones integradas que respondan de manera más eficaz a los desafíos socioambientales contemporáneos.

En definitiva, el estudio aspira a cerrar la brecha existente entre los estándares técnicos de diseño y ejecución de SbN y los instrumentos jurídicos y administrativos que los sustentan, fomentando su incorporación estructural en la contratación pública.

4. BIBLIOGRAFÍA

AL SAYAH, M., VERSINI, P.A., SCHERTZER, D. (2022). *H2020 projects and EU research needs for nature-based adaptation solutions*. Urban Climate, 44, 101229. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2022.101229>

AYUNTAMIENTO DE MADRID, DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DEL AGUA Y ZONAS VERDES. (2023). *Manual de Soluciones basadas en la Naturaleza | Fomento de la biodiversidad en la Ciudad de Madrid*. UTE CESYT-INFFE / MMMAPA. Disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TodoSobre/PlanBiodiversidad/ArchivosPB/03.%20Anexo%20III.%20Manual%20de%20SbN.pdf>

BLASCO HEDO, E., & LÓPEZ PÉREZ, F. (2019). *Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada*. En F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2019 (pp. 874–906). Madrid: CIEMAT. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=875>

COHEN-SHACHAM, E., WALTERS, G., JANZEN, C., & MAGINNIS, S. (2016). *Soluciones basadas en la naturaleza para abordar los desafíos sociales globales*. Gland, Suiza: UICN. Disponible en: <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2016.13.en>

EUROPEAN COMMISSION (2015), *Towards an EU Research and Innovation Policy Agenda for Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities – Final Report of the*

Horizon 2020 Expert Group on “Nature-Based Solutions and Re-Naturing Cities”, Publications Office, Luxembourg, Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/479582>.

EUROPEAN COMMISSION (2020a), *Nature-based Solutions for Flood Mitigation and Coastal Resilience*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Disponible en: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/d6e80dca-d530-11ea-adf701aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-142701485>.

EUROPEAN COMMISSION (2020b), *Nature-based Solutions: State of the Art in EU-funded Projects*, Publications Office of the European Union, Brussels, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2777/236007>.

EUROPEAN COMMISSION (2020c), *Public Procurement of Nature-based Solutions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2777/561021>.

EUROPEAN COMMISSION (2021a), *Evaluating the impact of nature-based solutions: A handbook for practitioners*, Directorate C — Healthy Planet, Unit C3 — Climate and Planetary Boundaries, European Commission, Brussels, Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7d496b5-ad4e-11eb-9767-01aa75ed71a1>.

EUROPEAN COMMISSION (2021b), *Forging a Climate-resilient Europe: The New EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, European Commission, Brussels, Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/adaptation/what/docs/eu_strategy_2021.pdf.

EUROPEAN COMMISSION (2024), *Plan estratégico de Horizonte Europa 2025-2027 para la investigación y la innovación a fin de respaldar el camino hacia un futuro ecológico, digital y resiliente*, European Commission, Brussels, Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_1572.

FAO. (2013). *Climate-smart agriculture sourcebook*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i3325e/i3325e.pdf>

FRANTZESKAKI, N., McPHEARSON, T., COLLIER, M. J., et al. (2019). *Nature-Based Solutions for Urban Climate Change Adaptation: Linking Science, Policy, and Practice Communities for Evidence-Based Decision-Making*. BioScience, 69(6), 455–466. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/biosci/biz042>

- FRANTZESKAKI, N. (2019), *Seven lessons for planning nature-based solutions in cities*, Environmental Science & Policy, Vol. 93, pp. 101-111, Disponible en: NEP <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.033>.
- GRISCOM, B. W., ADAMS, J., ELLIS, P. W., et al. (2017). *Natural Climate Solutions*. Proceedings of the National Academy of Sciences, 114(44), 11645–11650. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1710465114>
- MOLA, I. (Ed.). (2024). *Restauración ecológica: ejemplos de bases técnicas y soluciones prácticas*. Fundación Biodiversidad; Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Disponible en: https://ieeb.fundacion-biodiversidad.es/sites/default/files/guia_de_restauracion_ecologica_baja_0.pdf
- OECD (2021), *Scaling up Nature-based Solutions to Tackle Water-related Climate Risks: Insights from Mexico and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, Disponible en: <https://doi.org/10.1787/736638c8-en>.
- RAYMOND, C. M., FRANTZESKAKI, N., KABISCH, N., et al. (2017). *A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas*. Environmental Science & Policy, 77, 15–24. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901117306317>
- UICN. (2016). *Definición de soluciones basadas en la naturaleza (WCC-2016-Res-069-EN)*. Disponible en: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_069_EN.pdf
- UICN. (2020). *Estándar Global de la UICN para soluciones basadas en la naturaleza. Un marco sencillo para la verificación, el diseño y la extensión de SbN*. Primera edición. Gland, Suiza: UICN. Disponible en: <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.08.es>
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2023), *Nature-based Infrastructure: How natural infrastructure solutions can address sustainable development challenges and the triple planetary crisis*, UNEP, Geneva, Disponible en: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/44022>.
- WEB SITE. *Global Program on Nature-Based Solutions for Climate Resilience*. Disponible en: <https://naturebasedsolutions.org/>
- ZAREI, MELIKA & SHAHAB, SINA (2025). *Naturebased solutions in urban green infrastructure: A systematic review of success factors and implementation challenges*. Land 14(4): 818. doi:10.3390/land14040818. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2073-445X/14/4/818>

“LOS TERRITORIOS INSULARES EN COLOMBIA, EL OLVIDO HISTÓRICO: EL MANEJO DE RESIDUOS Y LA CONECTIVIDAD TECNOLÓGICA SIN SOLUCIÓN”

“COLOMBIA’S ISLAND TERRITORIES, HISTORICALLY FORGOTTEN: WASTE MANAGEMENT AND TECHNOLOGICAL CONNECTIVITY WITHOUT A SOLUTION”

Autor: Andrea Vera Pabón^{1*}, Magistrada auxiliar del Consejo de Estado. Investigadora Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia).

Resumen:

Este artículo presenta la necesidad de ahondar en el análisis de prevención de los riesgos de índole ambiental y de conectividad digital que pueden concurrir como consecuencia de la celebración de contratos estatales en los territorios insulares de Colombia. El territorio insular colombiano que compone el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas comprende parte del territorio nacional alejado tanto en distancia como en la garantía de las necesidades básicas de la comunidad. Luego del paso del huracán Iota se encrudeció el deterioro de las condiciones en el manejo de residuos y falta de conectividad de la población, situaciones que pueden catalogarse como eventos previsibles que deben estar asociados a la contratación con el Estado, al punto de incluirse dentro de las acciones de mejora y contingencias generadas como consecuencia de la ejecución de los contratos de obra que se suscriban para el beneficio de esta comunidad.

Abstract:

This article presents the need to delve deeper into the analysis of environmental and digital connectivity risk prevention that may arise as a result of the execution of state contracts in Colombia’s island territories. The Colombian island territory comprising the Archipelago of San Andrés, Providencia, and Santa Catalina Islands comprises part of the national territory that is remote both in terms of distance and in terms of ensuring the community’s basic needs. Following Hurricane Iota, the deterioration of waste management conditions and the lack of connectivity for the

1 * Andrea Vera Pabón, abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en derecho administrativo de la misma universidad, Magister en derecho con énfasis en responsabilidad contractual, civil y del estado de la Universidad Externado de Colombia. doctoranda cohorte 2024 de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: avera@javeriana.edu.co.

population worsened. These situations can be classified as foreseeable events that must be associated with contracting with the State, to the point of being included within the improvement actions and contingencies generated as a result of the execution of construction contracts signed for the benefit of this community.

Palabras clave: Territorios insulares; contrato de obra; contratación pública; contrato estatal; asignación de riesgos.

Keywords: Island territories; construction contract; public procurement; state contract; risk allocation.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	283
2. EL RIESGO	283
2.1. La mitigación del riesgo en Colombia es prevención.....	283
2.2. Monitoreo a la previsibilidad en la contratación pública	285
3. LOS TERRITORIOS INSULARES EN COLOMBIA.....	285
3.1. Hechos previsibles en la sostenibilidad para los territorios insulares	286
3.2. Nuevos requerimientos de prevención para la protección de la sostenibilidad.....	286
4. CONCLUSIONES.....	287
5. BIBLIOGRAFÍA	288

Index

1. INTRODUCTION	283
2. THE RISK	283
2.1. Risk mitigation in Colombia is prevention	283
2.2. Predictability methodologies in public procurement applicable to Colombia's island territories	285
3. ISLAND TERRITORIES IN COLOMBIA	285
3.1. Foreseeable events in sustainability for island territories	286
3.2. New prevention requirements for protecting sustainability	286
4. CONCLUSIONS	287
5. BIBLIOGRAPHY.....	288

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo identifica algunas brechas que impiden que Colombia alcance los estándares mínimos que constituyen avances hacia el desarrollo sostenible. Como eje central de investigación, se identificarán el retraso en la conectividad y el inadecuado manejo de los residuos en los territorios insulares en Colombia como eventos previsibles que impiden a Colombia el cumplimiento de los estándares de la Agenda 2030.

Providencia y Santa Catalina Islas es el único municipio que pertenece al Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Municipio que está ubicado a 93,6 kilómetros de la Isla de San Andrés y a 720 kilómetros de Cartagena (Colombia continental), como el punto más cercano con puerto marítimo que permite el acceso con el centro del país. El natural aislamiento de los territorios insulares debido a su ubicación frente a los territorios continentales constituye una necesidad que debe ser provista por el Gobierno Nacional, debido al elevado costo que implica todo movimiento de personas, mercancías e información digital.

2. EL RIESGO

El primer elemento para el desarrollo de este escrito se centra en la necesidad de identificación de la palabra riesgo. Para autores como Peretti (Peretti 2018, 3) el riesgo tiene su origen en la palabra latina *rescum* que significa *el que corta*, expresión usada en actividades náuticas para denominar los acantilados que amenazaban peligro. Por su parte, la Real Academia Española define el riesgo como una contingencia o proximidad de un daño² y la contingencia la determina la posibilidad de que algo suceda³.

2.1. La mitigación del riesgo en Colombia es prevención

En Colombia el riesgo se positivizó desde la expedición de la Ley 95/1980, de 16 de noviembre⁴, normativa en la se estableció el significado de fuerza mayor o caso fortuito como el evento imprevisto del que no es posible

2 Véase el significado de [riesgo](#) en la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de lengua española*, 23^a ed. (fecha de último acceso 11/07/2025).

3 Véase el significado de [contingencia](#) en la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de lengua española*, 23^a ed. (fecha de último acceso 11/07/2025).

4 Colombia. Art. 1, Ley 95/1980, de 16 de noviembre. [sobre las reformas civiles](#) (fecha de último acceso 11/07/2025).

resistir, como un naufragio⁵.

La función de asignación de riesgos en Colombia está prevista en la Ley 1150/2007, de 16 de julio (GACETA 2006), como el ejercicio del principio de planeación con la identificación de las situaciones previsibles para su tipificación⁶, cuantificación y distribución⁷. Función que desempeñan las entidades contratantes con la guía de Colombia Compra Eficiente⁸, a través del Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en Procesos de Contratación⁹, metodología establece el deber de observar el contexto del proceso de contratación, así como también el monitoreo de los riesgos asociados con la ejecución del futuro negocio jurídico.

Ese deber de planeación asignado a las entidades estatales¹⁰, es entendido como mandato optimizador del derecho cuyo principal objetivo consiste en establecer los estudios previos adecuados para precisar el objeto del contrato, las obligaciones asumidas por cada parte, la identificación y distribución de los riesgos, tanto previsibles como imprevisibles y el precio¹¹.

5 Con la entrada en vigencia del Código Civil, dicha concepción fue incorporada en el [artículo 64 con idéntica redacción. Ley 84 de 1973](#), Colombia. (fecha de último acceso 11/07/2025).

6 Colombia. Art. 4, [Ley 1150/2007](#). (fecha de último acceso 11/07/2025).

7 Con posterioridad, el legislador expidió el Decreto 1082/2015 en cuyo clausulado estableció como deber en cabeza de las entidades del Estado, la elaboración del análisis para conocer del sector asociado al objeto del proceso, desde la perspectiva legal, financiera, organizacional, técnica y de análisis del riesgo. [Decreto 1082 de 2015](#) (fecha de último acceso 11/07/2025).

8 [Colombia Compra Eficiente](#), también conocida como la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP), es la entidad encargada de liderar y promover la eficiencia, transparencia y optimización de la contratación pública en Colombia (fecha de último acceso 11/07/2025).

9 Véase en COLOMBIA COMPRA EFICIENTE el [Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación](#). (2017), p. 4. (fecha de último acceso 11/07/2025).

10 Desde la [perspectiva de lo ambiental y lo económico](#) para San Andrés Isla, Colombia (fecha de último acceso 11/07/2025).

11 Sobre los contratos estatales y los riesgos previsibles, véase la sentencia de la CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia núm. [C-300/12](#), de 25 de abril. (fecha de último acceso 11/07/2025).

2.2. Monitoreo a la previsibilidad en la contratación pública

El ejercicio de previsibilidad al que se ha hecho referencia surge como resultado de la carga de sagacidad, diligencia, transparencia, pues gracias a su estipulación y regulación en el contrato las partes pueden prepararse para las eventualidades que surjan. El deber de toda entidad del Estado consiste finalmente en el monitoreo constante de los riesgos identificados que pueden conducir a la afectación del cumplimiento del objeto contractual.

En el Sistema de Monitoreo Integral de Riesgos (SMIR) se concentra la información de acuerdo a las necesidades de cada parte (Vásquez 2018). Este sistema constituye el elemento de mayor importancia durante la ejecución de los contratos, ya que de nada sirve haber realizado la identificación, clasificación y asignación de los riesgos, si la entidad no supervisa de manera eficaz el comportamiento de los hechos y situaciones que constituyen afectaciones en la consecución del objeto contractual¹².

3. LOS TERRITORIOS INSULARES EN COLOMBIA

El Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está ubicado a mil (1.000) kilómetros de la costa caribe del norte de Colombia y a doscientos veinte (220) kilómetros de la costa caribe de Centroamérica y se compone de cincuenta kilómetros cuadrados (Valencia, 2015, 174)¹³.

El 14 de noviembre de 2020 las condiciones del territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas cambió intempestivamente

12 En los términos de MEJÍA, J la acción de previsibilidad constituye un requerimiento en cabeza del Estado cuando una situación de la comunidad se convierte en una problemática social, se trata entonces de que si es considerado un problema de la comunidad hace parte de los deberes cuya atención le compete al Estado y sus instituciones. MEJÍA, J. (2012). *Modelo de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. Revista Analecta Política, 2(3), 141-164. (fecha de último acceso 11/07/2025).

13 En palabras de algunos autores como Parsons (Parsons 1985, 13) los territorios insulares significan aislamiento y en particular, los territorios de San Andrés y Providencia son islas aisladas en la inmensidad del mar. Mientras que autores como Ratter (Ratter 2001) y Skinner (Skinner 2007) sostienen que, si bien en lo cotidiano, se entiende al mar como un escenario de delimitación o división, se propone al mar como una conexión, como medio de transporte y vínculo con personas y acceso a bienes y servicios.

con el paso del huracán Iota que destruyó el 98% de la infraestructura de las islas de Providencia y Santa Catalina (C.C. sentencia T-333/22), situación que conllevó a la declaración de la existencia de una situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas y dio inicio al proceso de manejo de situación de desastres.

3.1. Hechos previsibles en la sostenibilidad para los territorios insulares

Con el paso del huracán y luego del proceso de reconstrucción el Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, el territorio se ha visto afectado por el incremento en los residuos sólidos, escombros y basura que amenazan con la concreción de daños ambientales¹⁴ y afectan a su población de manera continua¹⁵.

El acceso a internet de la población se deterioró y agravó, pues si bien, el territorio ya había sido olvidado por cuenta de que la instalación del cable submarino había llegado únicamente a la isla de San Andrés, las islas de Providencia y Santa Catalina actualmente solo cuentan con la oferta de conexión digital vía microondas desde el territorio de San Andrés, lo cual hace que sea intermitente y con baja oferta de servicios (Martínez 2017).

El deber que le compete a las entidades estatales que requieren de la prestación de un bien, actividad o servicio para el cumplimiento de los fines esenciales necesarios para la comunidad se centra en la efectividad del principio de planeación mediante la incorporación y elaboración de una matriz de riesgos al documento del pliego de condiciones o el que haga sus veces, en la cual se recoja una revisión real y actualizada de los riesgos que puedan afectar el cumplimiento del objeto contractual y conlleven a una afectación directa a la comunidad beneficiada con tales bienes o servicios.

3.2. Nuevos requerimientos de prevención para la protección de la sostenibilidad

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibilidad (ODS), particularmente el 9 y el 12.7 (ONU 2023) hacen un llamado a la incorporación del concepto del ciclo de vida de un producto dentro de los elementos de la previsibilidad del riesgo en materia de contratación estatal.

14 Colombia, [Decreto 1472/2020](#) (fecha de último acceso 11/07/2025).

15 La DEFENSORÍA DEL PUEBLO a través del comunicado de prensa No. 543/2024 señaló que [Resulta fundamental recalcar la importancia de que haya una adecuada disposición de los residuos en el desarrollo de las obras.](#) (fecha de último acceso 11/07/2025).

La forma en que las comunidades de los territorios insulares incorporan la idea del paisaje en la conformación de los elementos determinantes de la persona (Cruz 2018) permite entender la necesidad de incorporar en la fase de planeación de los procesos de contratación los conceptos de sostenibilidad, en la producción y en la obtención de mejores condiciones para las poblaciones futuras (Valencia 2011).

La necesidad de acceso a la conexión digital impide el desarrollo y avance de la comunidad con los requerimientos de la sociedad actual, circunstancia que no es ajena a la contratación estatal en Colombia, pues sin conexión a internet no es posible el acceso al Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)¹⁶, puesto que, ante la falta de estándares mínimos de conexión no es posible ofrecer las garantías ni la seguridad requeridas para la referida plataforma.

4. CONCLUSIONES

Los territorios insulares de Colombia representan un reto para el cumplimiento de la meta propuesta para la agenda del año 2030. La falta de avance y adopción de políticas públicas que se enfilen hacia la cobertura de la conectividad total en los hogares colombianos y el inadecuado manejo de residuos se convierten en brechas que impiden que Colombia cumpla con los objetivos del desarrollo sostenible y permiten el recrudecimiento de eventos que amenazan con el aislamiento de los territorios.

Exponer mejoras en la implementación de acciones que reflejarán resultados en el futuro, permiten a los Estados mostrarse como cumplidores de las políticas públicas que llevarán a una realidad los objetivos previstos en la agenda 2030; sin embargo, para Colombia esa realidad está aún muy lejana, pues el cable submarino se ha tardado un poco más de treinta años en lograr la conectividad mediante fibra óptica en la isla de San Andrés (Martínez 2017). Entonces ¿cuánto más podría tardar en llegar a las islas de Providencia y Santa Catalina, siendo el territorio insular más alejado del país?

No es lógico que luego de la aterradora experiencia que padeció la comunidad de San Andrés, Providencia y Santa Catalina luego del paso

16 El [SECOP](#) es el Sistema Electrónico para Contratación pública. Es una plataforma en línea prevista para la gestión de los procesos de contratación pública en Colombia, funciona como medio de información y plataforma transaccional (fecha de último acceso 11/07/2025).

del huracán Iota, deban extender el dolor y recordar las pérdidas que ese suceso ocasionó, viendo cómo los residuos se van acumulando en sus montañas con el paso de los años. El manejo de residuos y la necesidad de conectividad digital estable requiere de inversiones adicionales, tales como las que devienen proporcionalmente con la ejecución de los contratos de obra en tales territorios. En este escenario cobra sentido el ejercicio del principio de planeación, mediante el cual, es posible prevenir la ocurrencia de eventos que puedan conducir a la afectación, retraso, incumplimientos, así como la configuración de consecuencias de índole administrativa, disciplinaria y fiscal. Es precisamente en este punto de la contratación estatal, en el que se requiere de un análisis crítico a las necesidades que requiere la comunidad insular en Colombia.

La conectividad y el manejo de residuos son y serán problemas que requieren de la acción y el compromiso de las entidades y de las empresas que concurren en condición de prestadores de los servicios, bienes o actividades. En este escenario de unidad de esfuerzos mancomunados para el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible de la Nación cobra sentido este tipo de iniciativas de prevención, de manera que se replanteen las acciones y obligaciones contractuales en torno a la satisfacción de los bienes y servicios básicos de la comunidad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DÍAS, María M, BERNAL MATTOS, Camila y QUINTERO PUENTES, Paola, 2006. *Turismo y desarrollo en el caribe colombiano*. Bogotá (Colombia). Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República No. 79 Noviembre de 2006. ISSN 1692-3715. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/6e842ff5-e31e-4c17-a413-6c3f34fad9cf/content> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- AMAYA RODRÍGUEZ, Carlos Fernando. *El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado*. Colombia: Revista Vía Iuris, 2016, 105-119 p. ISSN: 1909-5759. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273949068006.pdf> (11/07/2025).
- ANEAS DE CASTRO, 2000, Susana D. *Riesgos y Peligros: Una Visión Desde La Geografía*. Barcelona, Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 60, 1-14 p. Disponible en: <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm> (fecha de último acceso 11/07/2025).

- APONTE DÍAS, Irina, 2014. *Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra*. Bogotá (Colombia). Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia 11, 177-207 p. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4024> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2017. *Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación*. Bogotá (Colombia). Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/cce_manual_cobertura_riesgo.pdf (fecha de último acceso 11/07/2025).
- CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA–CORALINA, 2013. *Plande Acción Trienal 2013-2015: Un Archipiélago Posible*. Disponible en: <https://www.coralina.gov.co/publicaciones/89/plan-de-accion-trienal/> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- DE LARA HARO, Alfonso 2008. *Medición y Control de Riesgos Financieros*. Limusa México Editores. ISBN 13-978-968-18-6444-6. Disponible en: https://www.academia.edu/23346886/Medicion_y_Control_de_Riesgos_Financieros_Alfonso_de_Lara_Haro (fecha de último acceso 11/07/2025).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2024. Comunicado de Prensa No. 543/24. Bogotá (Colombia), de marzo 13 de 2024. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-alerta-acumulaci%C3%B3n-de-residuos-s%C3%B3lidos-escombros-y-basuras-que-contaminan-las-islas-de-providencia-y-santa-catalina> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- GAETANO, Liuzzo y otros, 2014. *The term risk: etymology, legal definition and various traits. Italian Journal of Food Safety*. Italia. volumen 3:2269. En: https://www.pagepressjournals-org.translate.goog/ijfs/article/view/ijfs.2014.2269/2715?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge (fecha de último acceso 11/07/2025).
- JAMES CRUZ, Johannie Lucía, y SOLER CAICEDO, Camilo Sol Inti, 2018. *San Andrés: cambios en la tierra y transformación en el paisaje*. Colombia. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 27 (2), 372-388p. DOI: 10.15446/rcdg.v27n2.65356. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/65356/pdf> (fecha de último acceso 11/07/2025).

- MARTÍNEZ CORAL, Patricia. *Cable submarino de San Andrés: hacia dónde va la inversión pública en infraestructura*. Revista de divulgación científica Citas – Universidad Santo Tomás – vol. III. 73-87p. Disponible en: [file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-CableSubmarinoDeSanAndres-8662975%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-CableSubmarinoDeSanAndres-8662975%20(4).pdf) (fecha último acceso 11/07/2025).
- MEJÍA JIMÉNEZ, Juliana. *Modelo de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. Medellín (Colombia), 2012, Revista Analecta Política, 2(3), 141-164p. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2995/2717> (11/07/2025).
- NACIONES UNIDAS (ONU), 2023. *Informe sobre ODS 2023*. Objetivo 9. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- NACIONES UNIDAS (ONU), 2023. *Informe sobre ODS 2023*. Objetivo 12. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- PARSONS, James Jerome, 1964. *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del mar Caribe occidental*, Bogotá (Colombia). Banco de la República. Disponible en: <https://repositorio.accefyn.org.co/handle/001/2183> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- RATTER, Beate, 1992, *Redes caribes: San Andrés y Providencia y las islas Cayman; entre la integración económica mundial y la autonomía cultural regional*. En: MARETÍNEZ REID, Julia (Tesis Maestría en estudios del caribe). Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe, San Andrés, isla, julio de 2020 [en línea] Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/79555/40986117.2020.pdf?sequence=2> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2023. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.8 en línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es> (fecha de último acceso 11/07/2025).
- RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES – RICG, 2021. *Directiva Modelo para la Promociones de Compras Públicas Sostenibles*. Disponible en: <https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/>

[Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf](#). (fecha de último acceso 11/07/2025).

SERRANO, J, 2010, *Historia del Riesgo*. En: Chávez, Saúl, 2025, *El concepto del riesgo*. Revista Digital de Divulgación Científica México 2018 volumen 4. 32-52. Disponible en: https://www.cibnor.gob.mx/revista-rns/pdfs/vol4num1/03_CONCEPTO.pdf (fecha de último acceso 11/07/2025).

SKINNER, Jonathan, 2007, *From the Pre-Colonial to the Virtual: The Scope and Scape of Land, Landuse, and Landloss on Montserrat*. En BESSON, Jean y MOMSEN, Janet, *Caribbean Land and Development Revisited*, 2007, 219-232. Nueva York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230605046_17. Disponible en: https://www.academia.edu/130409279/Caribbean_Land_and_Development_Revisited (fecha de último acceso 11/07/2025).

VALENCIA P, Inge Helena. 2015. *Conflictos interétnicos en el Caribe Insular Colombiano*. [en línea]. Revista Controversia No. 205 Dossier Interculturalidad, convivencias y gobernanzas territoriales, 173-217. Disponible en: https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/395/pdf_179 (fecha de último acceso 11/07/2025).

VALENCIA P, Inge Helena, 2011. *Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social*. [en línea]. Revista Colombiana de Antropología, 47(2) 69-95. DOI: <https://doi.org/10.22380/2539472X.958> Disponible en: <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/958> (fecha de último acceso 11/07/2025).

VÁSQUEZ, L, et al. 2018. *Sistema integrado de gestión de monitoreo de riesgos más allá de las ISO. SIGNOS*, [en línea] Revista Santo Tomás No. 10(2), 25-40 p. Disponible en: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/signos/article/view/4673/pdf> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Leyes

Colombia. Ley 80/1993. de 28 de octubre de 1993, *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial, de 28 de octubre No. 41.094. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Colombia. Ley 1150/2007, *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales*

sobre la contratación con Recursos Público. Diario Oficial, de 16 de enero de 2007. No. 46.691. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674903> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Colombia. Decreto 1082/2015. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Diario Oficial, de 26 de mayo No. 49.523. Disponible en:

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Colombia. Decreto 1472/2020. *Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Diario Oficial, de 18 de noviembre No. 51.502. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30040144> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Colombia. Código Civil [C. CC]. Ley 84 de 1873. 26 de mayo de 1873 (Colombia).

Sentencias

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia núm. C-300/2012, de 25 de abril (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-300-12.htm> (fecha de último acceso 11/07/2025).

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia núm. T-333/2022, de 26 de septiembre (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-333-22.htm> (fecha de último acceso 11/07/2025).

“LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”

“CORPORATE SUSTAINABILITY IN PUBLIC PROCUREMENT”

Autor: Pilar Lucea Franco, Profesora Ayudante Doctora de la Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0002-9050-3546>

Resumen:

Este artículo analiza la viabilidad jurídica y las implicaciones prácticas de incorporar, en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), elementos derivados de la Directiva (UE) 2024/1760 en materia de diligencia debida empresarial en sostenibilidad. En particular, se examina el potencial normativo de dicha transposición como instrumento para reforzar la contratación pública estratégica, entendida como aquella que promueve la protección de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza responsable en las cadenas de suministro. A partir del análisis del marco jurídico vigente y de experiencias comparadas, se formulan propuestas de adaptación normativa y técnica orientadas a una implementación efectiva y proporcionada en el contexto español.

Abstract:

This paper analyses the legal feasibility and practical implications of incorporating elements of Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence into Spain's Public Sector Contracts Law (LCSP). In particular, it explores the regulatory potential of this transposition as a means to reinforce strategic public procurement, understood as the use of procurement processes to advance human rights, environmental sustainability, and responsible governance throughout supply chains. Drawing on the current legal framework and comparative insights, the paper proposes regulatory and technical measures designed to enable an effective and proportionate implementation in the Spanish context.

Palabras clave: Contratación pública verde; Sostenibilidad empresarial; Diligencia debida; Derechos humanos; Criterios de adjudicación sostenibles.

Keywords: Green public procurement; Corporate sustainability; Due diligence; Human rights; Sustainable award criteria.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	295
2. MARCO JURÍDICO EUROPEO: LA DIRECTIVA (UE) 2024/1760	295
3. SITUACIÓN ACTUAL EN LA LCSP EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES Y LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL	296
4. PREVISIÓN DE TRANSPOSICIÓN EN LA LCSP	298
5. VENTAJAS Y RETOS DE ESTA INCORPORACIÓN	304
6. CONCLUSIONES	306
7. BIBLIOGRAFÍA	308

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública representa aproximadamente el 14 % del PIB de la Unión Europea, según datos de la Comisión Europea, lo que la convierte en una de las principales herramientas económicas al servicio de las políticas públicas¹. En los últimos años, esta función instrumental se ha visto reforzada por el reconocimiento de la contratación pública como motor de transformación social, ambiental y económica, especialmente en el marco de estrategias como el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². En este contexto, la contratación pública estratégica, entendida como aquella que incorpora objetivos de sostenibilidad, innovación y cohesión social, se ha consolidado como una prioridad normativa y política en la legislación europea³. De ese modo, la compra pública puede utilizarse para apoyar la protección de los derechos humanos en las cadenas de suministros mundiales, la inclusión social o el empleo justo⁴.

2. MARCO JURÍDICO EUROPEO: LA DIRECTIVA (UE) 2024/1760

La Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, introduce un marco normativo obligatorio para determinadas empresas en la Unión Europea, a fin de identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas por los impactos negativos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en sus propias operaciones, las de sus filiales y en sus cadenas de valor. Aunque su objeto principal no es la contratación pública, el texto sí contiene referencias específicas que permiten su integración operativa en los procedimientos de adjudicación y ejecución de contratos públicos.

Desde el punto de vista jurídico-normativo, el artículo 31 de la Directiva

1 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Informe Especial Contratación pública en la UE, n° 28, 2023, pág.4.

2 SERRANO ESTEBAN, Ana Isabel. Análisis de la Directiva sobre Diligencia Debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD) de 24 de abril de 2024, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n°. 7, 2024.

3 ARAUJO CHAMORRO, María Luisa y JUAN QUIRÓS, Amada, Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas, *Contratación Administrativa Práctica*, n° 193, 2024, pp.1-14.

4 Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.

constituye la principal disposición con implicaciones directas para la contratación pública. Este precepto dispone que los Estados miembros deberán garantizar que el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa nacional de transposición de la Directiva, así como su aplicación voluntaria, pueda ser considerado por los poderes adjudicadores como un criterio medioambiental o social en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y contratos de concesión. Igualmente, establece que estas obligaciones podrán configurarse como condiciones vinculadas a la ejecución contractual, siempre dentro del marco de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE. La inclusión expresa de los criterios de adjudicación y de las condiciones de ejecución otorga al artículo un valor normativo claro, dotando a los poderes adjudicadores de una base jurídica explícita para incorporar exigencias de sostenibilidad empresarial en el diseño de los procedimientos contractuales.

En paralelo, el considerando 92 complementa esta previsión con una interpretación más amplia del marco de actuación de los poderes adjudicadores. En particular, señala que estos pueden (o incluso deben, si así lo disponen los Estados miembros) excluir a operadores económicos cuando pueda demostrarse el incumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, incluidas las que se deriven de la transposición de la Directiva. Aunque los considerandos carecen de valor normativo directo, este tipo de enunciados contribuyen a interpretar el alcance de los artículos sustantivos. En este caso reforzando la posibilidad de incorporar causas de exclusión relacionadas con la sostenibilidad y la diligencia debida, así como subrayando el papel preventivo de la contratación pública como mecanismo indirecto de exigibilidad del deber de diligencia.

3. SITUACIÓN ACTUAL EN LA LCSP EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES Y LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), ya contempla diversos mecanismos que permiten la integración de objetivos medioambientales en los procedimientos de contratación pública. Estos mecanismos ofrecen una base normativa que podría reforzarse y adaptarse en el marco de la transposición de la Directiva (UE) 2024/1760 sobre diligencia debida en sostenibilidad empresarial.

En primer lugar, el artículo 145.2 de la LCSP autoriza expresamente la utilización de criterios de adjudicación de tipo medioambiental, siempre

que estén vinculados al objeto del contrato y se apliquen con respeto al principio de proporcionalidad⁵. Esta disposición permite que los poderes adjudicadores valoren, por ejemplo, el uso de procesos de producción sostenibles, la reducción de emisiones o la trazabilidad de la cadena de suministro como elementos competitivos en la evaluación de ofertas. Su aplicación, no obstante, requiere una formulación técnica precisa que garantice seguridad jurídica y objetividad⁶.

En segundo lugar, el artículo 126.4 establece que las prescripciones técnicas incluidas en los pliegos podrán incorporar requisitos de carácter medioambiental o social, siempre que guarden relación directa con el objeto del contrato. Esta cláusula permite introducir exigencias vinculadas a la sostenibilidad empresarial, tales como el uso de materiales reciclables, la reducción del impacto ambiental de la prestación, o incluso la exigencia de determinados estándares de producción responsables en la cadena de suministro⁷. Esta posibilidad normativa refuerza el papel de la contratación pública como instrumento de implementación de políticas públicas sostenibles, en línea con los objetivos de la Directiva 2024/1760.

Por otro lado, el artículo 202 permite a los poderes adjudicadores establecer condiciones especiales de ejecución que incorporen consideraciones sociales, éticas o medioambientales⁸. En el contexto de la diligencia debida empresarial, esta disposición habilita la inclusión de obligaciones contractuales relacionadas con el cumplimiento de estándares medioambientales, la presentación de informes de sostenibilidad o la implementación de planes de mitigación de riesgos en la ejecución del contrato.

Estas previsiones configuran un marco jurídico flexible que, aunque no fue diseñado específicamente para la aplicación de la Directiva 2024/1760, resulta compatible con sus objetivos y puede ser utilizado como base para su implementación progresiva en el derecho interno.

5 Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, 2023, pp.60-61.

6 MORENO MOLINA, José Antonio. *Una nueva contratación pública social, ambiental, eficiente, transparente y electrónica*, ed. Bomarzo, 2018, págs.32 y sg.

7 Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, 2023, pp.18-20, 39-45.

8 GUERRERO MANSO, M^a del Carmen. La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, pp.141-177; Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, 2023, pp.59-60, 79-80.

Asimismo, y de forma complementaria a las previsiones específicas de la LCSP, el artículo 31 de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, impone a todas las administraciones públicas la obligación de integrar criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en sus procedimientos de contratación. Aunque esta previsión presenta un marcado carácter transversal y obligatorio, su falta de desarrollo reglamentario ha dificultado su operatividad práctica⁹. En este contexto, la transposición de la Directiva 2024/1760 puede actuar como palanca de desarrollo normativo, al proporcionar referencias sustantivas que permitan concretar, en el ámbito contractual, las exigencias de sostenibilidad empresarial alineadas con los objetivos nacionales de descarbonización.

4. PREVISIÓN DE TRANSPOSICIÓN EN LA LCSP

Cuando la Directiva entre en vigor, deberán de poderse aplicar sus disposiciones relacionadas con la contratación pública en cada Estado miembro. Para ello España deberá de haber incorporado el 26 de julio de 2027 en su ordenamiento jurídico la Directiva 2024/1760. Esto se producirá un año más tarde de la fecha inicialmente prevista, como consecuencia de la aprobación de la denominada directiva “*stop the clock*”: la Directiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760. Mientras que las empresas más grandes, es decir con más de 3000 empleados de media y un volumen de negocios neto mundial de más de 900 millones de euros no se verán obligadas a aplicar la Directiva 2024/1760 hasta el 26 de julio de 2028 (art.2 Directiva 2025/794).

Así mismo, y de forma concreta en la contratación pública, el Estado deberá determinar si existe la posibilidad de adoptar medidas que puedan impedir a las empresas sancionadas en caso de incumplimiento de los parámetros traspuestos de sostenibilidad empresarial participar o formar parte de las licitaciones, de las compras públicas o incluso obtener subvenciones. Téngase en cuenta, que el artículo 31 de la Directiva 2024/1760 no aborda dicha cuestión, pero antes de su aprobación en España se presentó un anteproyecto de Ley sobre la obligación de las empresas de diligencia debida en materia medio ambiental y de Derecho Humanos. En él se contempló como parte del régimen sancionador la posibilidad de suspender temporalmente la contratación con la Administración pública y/o la obtención de subvenciones en casos de infracciones graves o muy

⁹ Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, 2023, pp.21.

graves¹⁰.

En España, la forma de incorporar en la contratación pública las nuevas exigencias de diligencia debida y sostenibilidad empresarial, mediante reforma legislativa o desarrollo reglamentario, supondrá nuevos retos jurídicos y administrativos. Si bien, el marco jurídico actual de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público cuenta con herramientas que permitirían articular una adecuada integración de las exigencias y elementos inspirados en la Directiva 2024/1760.

- **Introducción de criterios de adjudicación basados en la existencia de políticas de diligencia debida empresarial:** se trataría de valorar, en la fase de adjudicación, a aquellas empresas que hayan adoptado medidas estructuradas de identificación y gestión de riesgos en materia ambiental, social y de gobernanza (ASG). Estas políticas podrían certificarse mediante auditorías externas o verificaciones alineadas con la normativa europea y estándares como los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales o los sistemas de verificación ESG reconocidos por la UE¹¹. Una forma concreta de introducir estos criterios sería, por ejemplo, otorgando una puntuación adicional a los licitadores que acrediten contar con planes de diligencia debida empresarial aprobados formalmente por su órgano de administración o dirección efectiva, integrados en sus sistemas de gestión y que hayan sido objeto de revisión externa. Como referencia, pueden considerarse las prácticas adoptadas en países como Francia tras la *Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* que exige a las grandes empresas (más de 5.000 trabajadores y trabajadoras, o con más de 10.000 incluyendo filiales con domicilio en el extranjero) planes anuales de vigilancia que podrían vincularse a criterios de

10 Consulta pública previa Anteproyecto de Ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales. Disponible en: <https://www.dsca.gob.es/es/consulta-publica/consulta-publica-previa-anteproyecto-ley-proteccion-derechos-humanos> (Fecha último acceso 9 julio 2025); Respuesta del Gobierno a la pregunta escrita al congreso 184/13845, de 30/08/2024.

11 MORAL DE LA ROSA, Juan. Las cadenas de valor de las empresas y la diligencia debida a partir de la Directiva 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *Diario la Ley*, n° 10664, Sección Tribuna, 2025, pp.1-29.

contratación pública¹². Estos planes tienen la finalidad de prevenir y detectar la violación de los derechos humanos en las actividades empresariales nacionales, así como en las actividades de las filiales y los proveedores. Ello supone el deber de elaborar y publicar el plan de vigilancia, identificar y señalar los riesgos, evaluar de forma regular a sus filiales, proveedores y subcontratistas, aplicar medidas para minimizar riesgos, o un mecanismo que permita alertar de ellos incumplimientos.

También resulta de interés el ejemplo del Gobierno Federal Alemán, que ha desarrollado un enfoque institucional para integrar criterios de sostenibilidad en la contratación pública mediante su Estrategia Nacional de Sostenibilidad (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie), adoptada inicialmente en 2002 y revisada periódicamente, más recientemente en 2021¹³. Aunque no se trata de una norma jurídica con rango legal, esta estrategia opera como un marco programático de referencia para todas las políticas públicas, incluida la contratación del sector público, alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas y con la normativa europea sobre sostenibilidad. En este contexto, el Gobierno alemán ha incorporado, de manera sistemática, criterios medioambientales y sociales como elementos obligatorios o valorables en los procedimientos de contratación pública federal, especialmente en sectores como la construcción, la energía o los suministros tecnológicos. Entre las exigencias más destacadas figuran la presentación de informes de sostenibilidad conforme a estándares internacionales como los del Global Reporting Initiative (GRI) o el Código Alemán de Sostenibilidad (Deutscher Nachhaltigkeitskodex, DNK), así como la adhesión a marcos de responsabilidad corporativa como el Pacto Mundial de Naciones Unidas. Asimismo, muchas licitaciones públicas incluyen cláusulas de cumplimiento obligatorio relativas a la eficiencia energética, la reducción de emisiones y la trazabilidad de la cadena de suministro, lo cual guarda una estrecha conexión con los principios de la Directiva 2024/1760. En algunos casos, estas exigencias se trasladan

12 DUTHILLEUL – CGE, Anne y JOUVENEL - CGE, Matthias. Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, 2020.

13 DIE BUNDESREGIERUNG, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021.

tanto a los pliegos técnicos como a las condiciones especiales de ejecución, permitiendo una verificación del cumplimiento tanto en la fase de ejecución como en los hitos de seguimiento, conforme a indicadores objetivos definidos en los pliegos¹⁴.

La Oficina Federal para Contratación Pública de Alemania (Beschaffungsamt des Bundes), así como la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), han elaborado guías y directrices prácticas para la incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de compra pública¹⁵. Estas iniciativas incluyen formación específica para el personal de contratación y plantillas de pliegos que integran indicadores ambientales, sociales y de gobernanza (ASG).

Este enfoque alemán ofrece un modelo útil de referencia para la futura transposición de la Directiva 2024/1760 al ordenamiento español, en la medida en que demuestra la viabilidad operativa de introducir exigencias de diligencia debida empresarial en la contratación pública, sin necesidad de modificar sustancialmente la legislación general de contratos, sino a través de políticas públicas coherentes, guías interpretativas y mecanismos de verificación adaptados.

Ambas experiencias pueden servir de base para el diseño de criterios análogos en el marco de la LCSP, adaptados al contexto jurídico y económico español.

- **Establecimiento de condiciones especiales de ejecución relativas a la trazabilidad, evaluación de riesgos y planes de mitigación:** uno de los mecanismos más eficaces para proyectar las exigencias de sostenibilidad empresarial en la contratación pública puede ser el uso de condiciones especiales de ejecución, conforme a lo previsto en el artículo 202 de la LCSP. Esta

14 Por ejemplo, las auditorías sociales son una herramienta para verificar el cumplimiento de los requisitos de derechos humanos en las instalaciones de producción, STARMANNS, Mark; BARTHEL, Maren; MOSEL, Hendrik. BSD Consulting, Studie: Sozial-Audits als Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen, 2021.

15 Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Disponible en: https://www.beschaffung.bund.de/DE/UeberUns/UnserAuftrag/KompetenzstelleFuerNachhaltigeBeschaffung/kompetenzstellefuernachhaltigebeschaffung_node.html (Fecha último acceso 8 julio 2025); Programa de Acción para la Sostenibilidad del Gobierno Federal 2010 (Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung).

disposición habilita expresamente a los órganos de contratación a incorporar requisitos de carácter social, medioambiental, ético o de otra índole vinculados a la sostenibilidad, siempre que se respeten los principios de proporcionalidad, vinculación al objeto del contrato y no discriminación¹⁶.

En el contexto de la Directiva (UE) 2024/1760, estas condiciones pueden constituir una vía idónea para exigir a los contratistas la aplicación efectiva de mecanismos internos de trazabilidad de la cadena de suministro, así como la evaluación y gestión de riesgos en materia medioambiental y de derechos humanos. Tales medidas son coherentes con las obligaciones de diligencia debida empresarial que establece la Directiva para las grandes empresas, y cuya exigencia contractual puede tener efecto incentivador incluso en operadores no obligados directamente por la norma.

De forma concreta, los órganos de contratación podrían incluir en los pliegos la exigencia de que los adjudicatarios:

- Acrediten la existencia de mecanismos de trazabilidad respecto a bienes o servicios críticos desde el punto de vista ambiental o social como, por ejemplo, materias primas con riesgo de deforestación o productos manufacturados en terceros países con deficiencias en derechos laborales.
- Elaboren mapas de riesgos sectoriales o geográficos, identificando áreas de exposición a impactos negativos a lo largo de su cadena de valor.
- Implementen planes de mitigación o de mejora continua, en los que se definan medidas correctivas, indicadores de seguimiento y sistemas de verificación externa.

Estas cláusulas podrían ser especialmente relevantes en contratos de suministros tecnológicos, servicios logísticos, construcción o mantenimiento de infraestructuras, donde las cadenas de valor son largas, transnacionales y con potencial impacto ambiental o social.

16 *Vid.* por extensión su uso para lograr una efectiva defensa del medioambiente, GUERRERO MANSO, M^a del Carmen. La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, pp.141-177.

Desde el punto de vista jurídico, la introducción de este tipo de condiciones no requiere reforma normativa, ya que el artículo 202 de la LCSP proporciona una base suficiente. No obstante, su correcta implementación exige una formulación técnica precisa en los pliegos, así como capacitación de los órganos de contratación y mecanismos eficaces de seguimiento, a fin de evitar cláusulas inoperativas o de difícil fiscalización.

- **Valoración de la experiencia en sostenibilidad tanto en la solvencia técnica del contratista, como en los criterios de adjudicación:** La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP) permite, en todos los tipos contractuales, que los órganos de contratación exijan a los licitadores experiencia previa directamente relacionada con el objeto del contrato, como parte de los requisitos de solvencia técnica¹⁷. Esta posibilidad resulta especialmente relevante cuando se pretende incorporar criterios de sostenibilidad empresarial o diligencia debida medioambiental o social, siempre que se respeten los principios de vinculación al objeto del contrato y proporcionalidad. Todo ello siempre y cuando la experiencia valorada como requisito de solvencia técnica, no sea la misma que posteriormente se valorase como un criterio de adjudicación¹⁸.

A efectos meramente expositivos, puede tomarse como referencia el artículo 90.1 de la LCSP, relativo a los contratos de servicios, que establece que la solvencia técnica podrá acreditarse, entre otros medios, mediante “una relación de los principales servicios o trabajos efectuados de igual o similar naturaleza”. En virtud de esta previsión, puede justificarse que un licitador ha ejecutado, con anterioridad, servicios en los que aplicó medidas de sostenibilidad ambiental, gestión responsable de la cadena de suministro o sistemas de control de riesgos e impactos, conforme a estándares internacionales como ISO 14001, EMAS, GRI, o mediante adhesión a marcos como los Principios Rectores de la ONU.

17 NICOLÁS LUCAS, Asunción. Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia, REALA, nº 12, 2019, pp.26-51.

18 Resolución 677/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales («TACRC»), de 21 de julio de 2017 (recurso 506/2017); Resolución 873/2018 del TACRC, de 1 de octubre de 2018 (recurso 795/2018); Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia en su Resolución 4/2018, de 7 de mayo de 2018 (recurso 6/2018); Resolución 246/2021 del TACRC, de 12 de marzo de 2021 (Recurso 1445/2020).

De igual modo, artículos análogos aplicables a contratos de obras (art. 88) o suministros (art. 89) permiten valorar la experiencia previa del contratista en ámbitos funcionalmente equivalentes. Así, por ejemplo, en contratos de obras podrían exigirse antecedentes en construcciones certificadas bajo estándares sostenibles (como BREEAM o LEED), o en suministros, experiencia en proveer productos con trazabilidad ambiental acreditada (como en sectores textiles, alimentarios o tecnológicos¹⁹).

Este enfoque ha sido recogido en distintas iniciativas de contratación pública tanto en España como a nivel europeo. La Guía sobre contratación pública socialmente responsable de la Comisión Europea (2021) valida expresamente esta posibilidad, destacando que puede incentivarse la sostenibilidad empresarial mediante la consideración de la experiencia previa como factor de solvencia, siempre que guarde una conexión directa y proporcional con el objeto del contrato, conforme a lo exigido por la normativa comunitaria y nacional en materia de contratación pública. Esta técnica permite integrar, de forma indirecta, los principios de diligencia debida promovidos por la Directiva (UE) 2024/1760, incluso para operadores económicos que no estén directamente sujetos a sus obligaciones materiales.

5. VENTAJAS Y RETOS DE ESTA INCORPORACIÓN

La incorporación permitiría alinear la contratación con los principios de sostenibilidad y derechos humanos, mejorando la coherencia de las políticas públicas. Entre las principales ventajas se encuentran el refuerzo de la responsabilidad empresarial, el estímulo a la mejora continua de los proveedores y la coherencia con los compromisos internacionales de España.

Sin embargo, también plantea retos técnicos y jurídicos importantes:

- **Necesidad de formación técnica de los órganos de contratación:** para aplicar estos criterios con rigor, será indispensable capacitar a los operadores jurídicos en materia de diligencia debida, sostenibilidad y evaluación de impacto²⁰.

19 LESMES ZABALEGUI, Santiago. La compra pública de alimentos y servicios de alimentación con criterios de calidad, sostenibilidad y responsabilidad, Guía práctica para la aplicación en el País Valencià, 2021.

20 Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.

- **Riesgos de exclusión de PYMEs:** los nuevos requisitos podrían suponer barreras de acceso a las pequeñas y medianas empresas. Esto se debe, por un lado, a la carga administrativa y técnica que supone elaborar informes de trazabilidad, análisis de riesgos y planes de mitigación conforme a los estándares internacionales, lo cual podría exceder las capacidades operativas de muchas PYMEs²¹. Estas empresas suelen carecer de departamentos especializados en sostenibilidad o cumplimiento normativo, lo que dificulta tanto la elaboración como la actualización periódica de dichos documentos. Por otro lado, las certificaciones exigidas (como auditorías externas, verificaciones de terceros o adhesiones a estándares internacionales como ISO 20400 o GRI) pueden implicar costes significativos o conocimientos técnicos especializados que no siempre están a su alcance, especialmente en sectores no industriales o altamente fragmentados.

Este riesgo ha sido reconocido explícitamente por la propia Directiva (UE) 2024/1760, que en sus considerandos 46, 54 y 69 subraya la necesidad de evitar que las exigencias de diligencia debida comprometan la viabilidad económica o competitiva de las PYMEs que participan en cadenas de suministro o forman parte de subcontrataciones. En particular, el considerando 69 indica que las empresas sujetas a la Directiva deben colaborar con sus socios comerciales, incluidas las pequeñas empresas, para mitigar impactos negativos derivados de los requisitos de cumplimiento, y promover una aplicación progresiva adaptada a su capacidad²².

Por ello, será necesario articular cláusulas adaptadas a su capacidad operativa. Esto podría traducirse en la creación de modelos de cumplimiento proporcional escalonados, donde se exijan distintos niveles de documentación o garantías según el tamaño

21 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN. Dictamen 2/2025, Plan de compra pública estratégica del gobierno de Aragón. Primera fase: compra pública socialmente responsable; HANLEY, A., et al. The cumulative effect of due diligence EU legislation on SMEs. European Parliament's Committee on International Trade (INTA), European Union, Brussels, 2023; KOCH, E. Internationale Investitionen. Internationale Wirtschaftsbeziehungen II. Aufl. 4, Springer Gabler Wiesbaden, 2024, pp. 290.

22 ARAUJO CHAMORRO, María Luisa y JUAN QUIRÓS, Amada, Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 193, 2024, pp.1-14; CNMC. Guía sobre Contratación Pública y Competencia. Fase III. Preparación y diseño de las licitaciones públicas, 2025.

y volumen del contrato. También podría contemplarse la opción de cumplimiento colectivo mediante consorcios o UTEs (uniones temporales de empresas), donde las obligaciones de sostenibilidad puedan distribuirse funcionalmente entre los miembros. Otra vía sería la aceptación de compromisos de mejora progresiva auditables, en lugar de la exigencia de resultados inmediatos o certificados cerrados.

Asimismo, deberán preverse medidas de acompañamiento técnico por parte de la Administración, tanto a nivel estatal como autonómico. Esto incluiría la elaboración de modelos de pliegos tipo con cláusulas adaptadas a distintos perfiles de empresa, directrices interpretativas vinculadas a sectores específicos, guías específicas sectoriales con ejemplos de buenas prácticas, módulos de formación gratuita o cofinanciada dirigidos a empresas y operadores jurídicos en materia de sostenibilidad y diligencia debida. También sería recomendable la creación de oficinas de asesoramiento o puntos de contacto regionales, siguiendo el modelo de las ventanillas únicas o de los centros de apoyo empresarial existentes en otros ámbitos normativos. Estas herramientas no solo facilitarán la participación de las PYMEs en igualdad de condiciones, sino que contribuirán a la profesionalización del tejido empresarial español, al cumplimiento gradual de los objetivos de la Directiva (UE) 2024/1760, y a la reducción de litigiosidad administrativa derivada de interpretaciones dispares sobre su aplicación.

6. CONCLUSIONES

La implementación de la Directiva (UE) 2024/1760 en el ámbito de la contratación pública española ofrece una vía jurídicamente viable y estratégicamente valiosa para reforzar el papel de la contratación como herramienta de transformación económica y social. Si bien la Directiva no impone directamente obligaciones a los poderes adjudicadores, el artículo 31 y el considerando 92 legitiman la integración de criterios medioambientales y sociales derivados de las obligaciones de diligencia debida empresarial como criterios de adjudicación y condiciones de ejecución. Esto permite operar una transformación normativa sustantiva sin necesidad de alterar los principios fundamentales de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), lo que favorece una transposición progresiva y operativa.

El análisis del marco actual de la LCSP demuestra que ya existen preceptos (como los artículos 126.4, 145.2 y 202) que pueden albergar

los elementos centrales de la Directiva: trazabilidad, gestión de riesgos, medidas correctoras y certificaciones de sostenibilidad. El artículo 145.2 permite su incorporación como criterios de adjudicación; el 202 como condiciones especiales de ejecución; y el 126.4 posibilita su configuración como prescripciones técnicas. Además, puede utilizarse el sistema de solvencia técnica (por ejemplo, el artículo 90.1 para servicios) para valorar la experiencia previa en sostenibilidad de los licitadores, lo que amplía el abanico de posibilidades normativas.

Sin embargo, la aplicación efectiva de estos mecanismos plantea retos significativos, especialmente en relación con el impacto sobre las pequeñas y medianas empresas. Tal y como reconocen los considerandos 46, 54 y 69 de la Directiva, existe un riesgo cierto de que la exigencia de planes de sostenibilidad, auditorías externas o trazabilidad avanzada pueda suponer un obstáculo para las PYMEs, tanto por su carga administrativa como por sus costes de implementación. Para evitar estos efectos excluyentes, es imprescindible diseñar modelos de cumplimiento escalonado, mecanismos de colaboración entre empresas (como UTEs o consorcios), y aceptar compromisos progresivos de adaptación, especialmente en contratos de menor cuantía o con cadenas de suministro simplificadas.

Por tanto, el éxito de la transposición dependerá no solo del uso inteligente de las herramientas jurídicas ya disponibles, sino también del despliegue de instrumentos de acompañamiento técnico y político. La creación de pliegos tipo, guías interpretativas sectoriales, formación específica para órganos de contratación y empresas, y la habilitación de puntos de asesoramiento regionales, se presenta como condición necesaria para asegurar la implementación eficaz, homogénea y jurídicamente sólida de estos nuevos criterios. Estas medidas reforzarían la seguridad jurídica, promoverían la igualdad de condiciones y evitarían litigios derivados de interpretaciones dispares o exigencias desproporcionadas.

En definitiva, la transposición de la Directiva 2024/1760 a través de la contratación pública no es únicamente una cuestión de cumplimiento normativo, sino una oportunidad para consolidar un modelo contractual alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las políticas climáticas y los compromisos internacionales asumidos por España. La clave está en articular los mecanismos jurídicos existentes con políticas públicas coordinadas, proporcionales y técnicamente sólidas, que permitan avanzar hacia una contratación verdaderamente sostenible, inclusiva y eficaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ARAUJO CHAMORRO, María Luisa y JUAN QUIRÓS, Amada, Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas, *Contratación Administrativa Práctica*, N° 193, 2024, pp.1-14.
- CNMC. Guía sobre Contratación Pública y Competencia. Fase III. Preparación y diseño de las licitaciones públicas, 2025.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN. Dictamen 2/2025, Plan de compra pública estratégica del goniernmo de Aragón. Primera fase: compra pública socialmente responsable.
- DIE BUNDESREGIERUNG, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021.
- DUTHILLEUL – CGE, Anne y JOUVENEL - CGE, Matthias. Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, 2020.
- Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.
- GUERRERO MANSO, M^a del Carmen. La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, pp.141-177.
- HANLEY, A., et al. The cumulative effect of due diligence EU legislation on SMEs. European Parliament's Committee on International Trade (INTA), European Union, Brussels, 2023.
- KOCH, E. *Internationale Investitionen. Internationale Wirtschaftsbeziehungen II*, Aufl. 4, Springer Gabler Wiesbaden, 2024, pp. 290.
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Disponible en: https://www.bescha.bund.de/DE/UeberUns/UnserAuftrag/KompetenzstelleFuerNachhaltigeBeschaffung/kompetenzstellefuernachhaltigebeschaffung_node.html (Fecha último acceso 8 julio 2025).
- LESMESS ZABALEGUI, Santiago. La compra pública de alimentos y servicios de alimentación con criterios de calidad, sostenibilidad y responsabilidad, Guía práctica para la aplicación en el País Valencià, 2021.
- Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, 2023.

- MORAL DE LA ROSA, Juan. Las cadenas de valor de las empresas y la diligencia debida a partir de la Directiva 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *Diario la Ley*, nº 10664, Sección Tribuna, 2025, pp.1-29.
- MORENO MOLINA, José Antonio. *Una nueva contratación pública social, ambiental, eficiente, transparente y electrónica*, ed. Bomarzo, 2018, págs.32 y sg.
- NICOLÁS LUCAS, Asunción. Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia, REALA, nº 12, 2019, pp.26-51.
- Programa de Acción para la Sostenibilidad del Gobierno Federal 2010 (Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung).
- Respuesta del Gobierno a la pregunta escrita al congreso 184/13845, de 30/08/2024.
- SERRANO ESTEBAN, Ana Isabel. Análisis de la Directiva sobre Diligencia Debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD) de 24 de abril de 2024, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº. 7, 2024.
- STARMANN, Mark; BARTHEL, Maren; MOSEL, Hendrik. BSD Consulting, Studie: Sozial-Audits als Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen, 2021.
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES, Resolución 246/2021, de 12 de marzo de 2021 (Recurso 1445/2020).
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES, Resolución 677/2017, de 21 de julio de 2017 (recurso 506/2017);
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES, Resolución 873/2018, de 1 de octubre de 2018 (recurso 795/2018).
- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE GALICIA, Resolución 4/2018, de 7 de mayo de 2018 (recurso 6/2018).
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Informe Especial Contratación pública en la UE, nº 28, 2023.

“LA CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE: MECANISMO DE TRANSFORMACIÓN IMPRESCINDIBLE EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE MUNICIPIOS RURALES”

**“RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT: AN ESSENTIAL
TRANSFORMATION MECHANISM IN THE FIGHT AGAINST
DEPOPULATION IN RURAL MUNICIPALITIES”**

Autor: José Manuel Cantera Cuartango.Universidad de Burgos/Profesor
Ayudante Doctor. Correo electrónico: jmcantera@ubu.es

Resumen:

Es objeto de la presente comunicación, por un lado, visibilizar la voluntad del poder legislativo estatal de luchar contra los municipios que sufren de crecimiento poblacional negativo y, por otro lado, impulsar y facilitar que los poderes ejecutivos locales puedan adoptar medidas concretas de naturaleza contractual contra la despoblación de municipios rurales con la finalidad de que tengan la correspondiente cobertura jurídica.

Abstract:

The purpose of this communication is twofold: first, to highlight the state legislature's commitment to supporting municipalities affected by negative population growth; and second, to encourage and empower local executive authorities to implement targeted contractual measures to combat rural depopulation, thereby providing them with the necessary legal framework.

Palabras clave: Contratación pública; Despoblación; Municipios rurales.

Keywords: Public procurement; Depopulation; Rural municipalities.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	312
2. METODOLOGÍA	314
3. OBJETIVOS.....	315
4. RESULTADOS/CONCLUSIONES FINALES.....	316
5. BIBLIOGRAFÍA	318

1. INTRODUCCIÓN

El concepto que habitualmente tienen los poderes adjudicadores en general y los entes del sector público local en particular es que la contratación pública no es más que un conjunto de procedimientos de larga duración, de uso necesario por imperativo legal, que lleva consigo numerosísimos trámites administrativos, que en cuanto pueden y si se presentan posibilidades, los órganos de contratación buscan los recovecos o lagunas normativas para poder evitarlos o mitigarlos e incluso, en ocasiones, prescindir de ellos cometiendo irregularidades con claros indicios de acercarse a la comisión de delitos relacionados con las Administraciones Públicas tales como la malversación de caudales públicos, la prevaricación o la responsabilidad contable. Esta noción de la contratación administrativa es la más extendida entre los cargos que ostentan responsabilidades públicas con poder ejecutivo en materia de contratación. Otra actitud que suelen adoptar los órganos de contratación es que, si bien inicialmente, los detentadores de la capacidad ejecutiva de la contratación administrativa confían en ella para tratar de prestar servicios públicos de calidad, no es menos cierto que, con el paso del tiempo, se desencantan y optan por la aplicación rigurosa de la normativa contractual, en muchas ocasiones de manera desproporcionada –hasta límites insospechados podríamos decir–, sin tener en cuenta las posibilidades y potencialidades que otorga la legislación contractual para planificar y diseñar contratos públicos de calidad, independientemente de la materia y del servicio público que se trate.

Sin embargo, las últimas Directivas Europeas en materia de contratación de los poderes públicos, de manera particular la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión, transpuestas al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, han tratado de añadir a la concepción tradicional de los procedimientos contractuales –entendidos como mera sucesión de fases con la finalidad de seleccionar a un adjudicatario–, un nuevo planteamiento por el cual la contratación pública, además de recoger los procesos mediante los que se elige a la persona física o jurídica que vaya a ejecutar el contrato, pueda utilizarse, también, para la aplicación de políticas públicas de naturaleza material, de forma que la contratación administrativa puede constituirse, si el órgano de contratación competente quiere, en instrumento de cambio de la sociedad satisfaciendo la necesidades de los ciudadanos más perentorias o

impulsando actuaciones que sienten las bases del orden económico, social y político¹ a corto, medio y largo plazo.

De esta manera la regulación actual de la legislación contractual da cabida a incluir disposiciones que recojan cláusulas de obligado cumplimiento para los licitadores y contratistas que beneficien y satisfagan necesidades reales. Con este innovador planteamiento de la contratación pública lo importante no solo es el cumplimiento de las reglas que recoge la normativa contractual, sino que, también, la contratación administrativa se convierte en un medio esencial al alcance de los poderes adjudicadores para la satisfacción material del interés público que mueve su actuar. No obstante, este planteamiento orgánico e integral y no solo formal que ofrece la vigente contratación pública no es un cheque en blanco, sino que está condicionado al cumplimiento de algunas normas especiales que recoge la normativa administrativa y que señalaremos a lo largo de este y los siguientes epígrafes.

Una vez hecha esta reflexión de naturaleza conceptual sobre la contratación administrativa, pasamos en este momento a diseccionar qué relación tiene la contratación pública en la lucha contra la despoblación y viceversa, qué relación tiene la despoblación con la contratación pública, y para hacerlo de manera ordenada hemos de reconducirla a tres consideraciones. La primera consideración sobre la que queremos llamar la atención y que sirve de base para entender la casi nula relación entre las dos materias, es decir, entre la contratación pública y la despoblación, es que la legislación básica que regula el régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, no recoge la progresiva despoblación como un problema estructural o un objetivo por el que las Entidades Locales deben trabajar y a la que deberían dedicar todo tipo de esfuerzos y desvelos. Es sorpresivo que ni la menciona. Es más, por el contrario, la Ley nuclear de la Administración Local centra especiales esfuerzos por los municipios de gran población a los que se dedica un Título completo de la Ley, el undécimo, cuando la mayoría de los municipios de España no son grandes sino medianos y, particularmente, pequeños.²

1 MARTÍ-COSTA, M., «Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 36 (2024), p. 45.

2 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Prólogo», en *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 26-35.

Profundizando un poco más en esta cuestión podemos decir que la despoblación del mundo rural no solo no la reconoce la normativa nuclear de régimen local, sino que además tampoco la reconoce expresamente el Estado en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, norma esta última que trata de dar un impulso a las áreas rurales para fortalecer o volver a impulsar las zonas más deprimidas de nuestro territorio, con la correspondiente atracción de población para su asentamiento. Sí es cierto que algunas Comunidades Autónomas, como Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia o La Rioja han promovido, por estar particularmente afectadas muy directamente,³ algunas medidas para paliar el problema pero lo han hecho de forma muy parcial y sectorial en el ámbito limitado de las competencias que tienen otorgadas, cuando, como hemos puesto de relieve a lo largo del presente trabajo de investigación, se trata de un asunto que sobrepasa, en muchos casos, a los municipios y compete a todas las Administraciones Públicas por tratarse de una cuestión de Estado.⁴ Es pues la ausencia del tratamiento regulatorio expreso de la despoblación como un problema común, general y transversal, no meramente coyuntural, en el territorio nacional una de las razones por las que, hoy en día, existen grandes dificultades para el asentamiento y atracción de población foránea o al menos estemos alejados de mitigarlo o eliminarlo. Por muchos documentos programáticos que sobre lucha contra la despoblación existan –y que adquieren denominaciones de las más variadas como Estrategias, Declaraciones, Protocolos, etc.–, si no van acompañados del respaldo y de la cobertura jurídica explícita, los principios de actuación en ellos establecidos quedarán muy diluidos.

2. METODOLOGÍA

La presente investigación se basa en literatura académica (posiciones doctrinales) en disposiciones legales europeas, estatales y autonómicas, centrada toda ella en la normativa sobre Entidades Locales, desarrollo rural y contratación pública.

3 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural», Cuadernos de Investigación en Juventud, núm. 6 (2019), p. 2.

4 GARCÍA JIMÉNEZ, A., «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52 (2020), pp. 41-42.

3. OBJETIVOS

La primera consideración sobre la que queremos llamar la atención y que sirve de base para entender la casi nula relación entre las dos materias, es decir, entre la contratación pública responsable y la despoblación, es que la legislación básica que regula el régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del **Régimen Local**, **no recoge la progresiva despoblación como un problema estructural o un objetivo por el que las Entidades Locales deben trabajar y a la que deberían dedicar todo tipo de esfuerzos y desvelos. Es sorpresivo que ni la menciona. Es más, por el contrario, la Ley nuclear de la Administración Local centra especiales esfuerzos por los municipios de gran población a los que se dedica un Título completo de la Ley, el undécimo, cuando la mayoría de los municipios de España no son grandes ni medianos, sino pequeños.**

La segunda consideración la podemos enunciar como la profunda desconexión que existe entre la contratación administrativa y la lucha contra la despoblación. Una de las novedades que se introdujo con Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, fue la incorporación a la legislación contractual de cláusulas de carácter social, entendidas éstas desde un punto de vista amplio y extensivo, cláusulas que han sido potenciadas en muchos aspectos en su norma sucesora, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Mientras que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hizo aportaciones importantes en materia social,⁵ ha sido la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la que ha entronizado las disposiciones de naturaleza social no solo en las diferentes etapas del procedimiento contractual, sino también como principio rector del ordenamiento jurídico administrativo.⁶ No obstante, y si bien es cierto que el legislador estatal quiere potenciar las cláusulas sociales cuantitativa y cualitativamente, no deja de llamar la atención que la concreción de ellas se ha centrado en las personas y no en los territorios menos favorecidos.

5 BERNAL BLAY, M.A., «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. (extra) 10 (2008), pp. 211-252.

6 LÓPEZ DONAIRE, M.B., «Las cláusulas sociales en la contratación pública. Especial referencia a la discapacidad», *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. (extra) 1, (2019), p. 204.

La tercera consideración que queremos traer a colación, junto a las dos anteriores, es analizar algunas de las cláusulas sociales más relevantes que recoge la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que entendemos que a nivel general pueden tener gran predicamento y de hecho los órganos de contratación acuden a ellas en numerosas ocasiones, pero que, desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, tienen un impacto muy pequeño y, por ello, están desvinculadas de la batalla contra la despoblación. Son las referidas a los criterios de valoración de carácter social y las condiciones especiales de ejecución de carácter social. Si bien pueden ayudar a paliar las necesidades de tipo social-personal, no recogen la posibilidad de impulsar los territorios como un todo que necesitan de un redimensionamiento y reactivación.

4. RESULTADOS/CONCLUSIONES FINALES

Después de poner de relieve la notoria desconexión entre la contratación pública y el problema de la despoblación en el mundo rural que se pone de manifiesto en que ni siquiera la legislación básica sobre régimen local menciona de manera expresa la dramática situación de progresiva despoblación de las pequeñas poblaciones y tras comentar la débil voluntad del legislador estatal de contribuir a impulsar soluciones para estos municipios rurales que se encuentran inmersos en el problema de la despoblación con pocos medios de poder salir adelante solos, entre los que podría encontrarse la concreción de cláusulas sociales en relación con la despoblación del mundo rural y que tal y como hemos señalado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público apenas trata o lo hace de manera muy indirecta, pasamos en este momento a señalar cuál debe ser una de las filosofías de fondo de lucha contra la despoblación de las poblaciones rurales en la contratación pública, planteamiento de fondo que queremos transmitir fundamentalmente mediante tres ideas.

La primera de las ideas consiste en que la materialización de los requisitos de selección, los criterios de adjudicación, las condiciones de ejecución y la extinción del contrato deben tener como finalidad la consecución de un contrato –de obras, servicio, suministro, concesión de obras y de servicios, independientemente de su naturaleza administrativa o privada– de la máxima calidad posible, con la inclusión de parámetros de naturaleza cualitativa, donde la contratación pública responsable no pueda entenderse como simple mecanismo de adjudicación del contrato, sino como herramienta que opte a la obtención de una oferta con la más óptima relación de calidad-precio.

La segunda idea que queremos transmitir es que la vigente y futura normativa de contratación pública, también en lo que afecta a las Entidades Locales, debe estar relacionada con la visión estratégica que se tenga de la contratación administrativa, independientemente de quién adjudique el servicio y donde las contrataciones de los pequeños municipios rurales tengan en cuenta criterios y parámetros de valoración distintos al precio y otros condicionantes que beneficien a su ámbito territorial.

La tercera idea que queremos poner de relieve es que entendemos que la situación de crisis sobre población en la España interior es tan desoladora que solo medidas extraordinarias como la permisión y autorización de las cláusulas de arraigo territorial en municipios que se encuentren en dicha situación sería una medida legislativa que podría funcionar. Muchos comercios, empresas, autónomos o personas físicas de estos pequeños municipios podrían desempeñar y desarrollar sus labores para la Administración Pública, fundamentalmente para las entidades del sector público municipal, aunque también en otro tipo de entes, si se permitieran cláusulas de arraigo territorial ponderadas. Se concebirían como una medida legislativa de discriminación positiva, que posibilitaría cierta reactivación poblacional. A este respecto hemos de decir que se podría realizar de dos maneras, o bien con su inclusión a lo largo y ancho de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en las diferentes etapas del contrato, o bien incorporarlas a su Disposición Adicional tercera junto a las hoy escasas singularidades de la contratación pública local.⁷

7 MESTRE DELGADO, J.F., «La contratación local», en *Tratado de Derecho Municipal (Tomo II)*, Iustel, Madrid, 2011, p. 1951.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL BLAY, M.A., «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. (extra) 10 (2008).
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 6 (2019).
- GARCÍA JIMÉNEZ, A., «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52 (2020).
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Prólogo», en *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019.
- LÓPEZ DONAIRE, M.B., «Las cláusulas sociales en la contratación pública. Especial referencia a la discapacidad», *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. (extra) 1, (2019).
- MARTÍ-COSTA, M., «Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 36 (2024).
- MESTRE DELGADO, J.F., «La contratación local», en *Tratado de Derecho Municipal* (Tomo II), Iustel, Madrid, 2011.

“GREENING THE MARKET, POWERING THE UNION: RETHINKING PUBLIC PROCUREMENT BETWEEN DECARBONISATION AND COMPETITIVENESS”

“HACIA UN MERCADO VERDE Y UNA UNIÓN MÁS FUERTE: REPENSAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ENTRE DESCARBONIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD”

Autor: Ilaria Baisi, Doctoranda en “Derecho administrativo y del medio ambiente”, Universidad de Florencia (Italia), [ORCID 0009-0004-0038-7353](https://orcid.org/0009-0004-0038-7353).

Abstract:

In response to the geopolitical instability and a productivity crisis within the European Union, Enrico Letta and Mario Draghi presented reports on the Single Market and EU competitiveness. Consequently, the revision of public procurement legislation has been announced, and it is essential to consider how the strategic policies conveyed through public contracts will be regulated.

Above all, this refers to environmental sustainability, the main focus of the former legislature, which culminated in the approval of the *European Green Deal* (EGD). Indeed, even public purchasing was on the verge of including environmental requirements to make *Green Public Procurement* (GPP) mandatory in all Member States. However, the EU's priorities have rapidly changed: this should not compromise the decarbonisation goals but necessitates a shift in strategy. This paper aims to identify the optimal balance between decarbonisation and competitiveness in public procurement and thus understand the approach that the forthcoming EU Directives should adopt.

Resumen:

En respuesta a la inestabilidad geopolítica y a la crisis de productividad en la Unión Europea, Enrico Letta y Mario Draghi presentaron informes sobre el mercado único y la competitividad de la UE. En consecuencia, se ha anunciado la revisión de la legislación de Contratación Pública, y es fundamental considerar cómo se regularán las políticas estratégicas transmitidas a través de los contratos públicos. Sobre todo, se refiere a la sostenibilidad medioambiental, eje principal de la anterior legislatura que culminó con la aprobación del *Pacto Verde Europeo* (PVE). De hecho, incluso la contratación pública estuvo a punto de incluir requisitos

medioambientales para hacer obligatoria la *Compra Pública Verde* (CPE) en todos los Estados Miembros. Sin embargo, las prioridades de la UE han cambiado rápidamente: esto no debería comprometer los objetivos de descarbonización, pero requiere un cambio de estrategia. Este trabajo tiene como objetivo identificar el equilibrio óptimo entre descarbonización y competitividad en la Contratación Pública y así comprender el enfoque que deberían adoptar las próximas Directivas de la UE.

Keywords: Decarbonisation; Competitiveness; Sustainability; Strategic Procurement; Green Public Procurement; Public Procurement Directives.

Palabras clave: Descarbonización; Competitividad; Sostenibilidad; Contratación estratégica; Compra Pública Verde; Directivas de Contratación Pública.

Índice

1. INTRODUCTION	322
2. GREEN PUBLIC PROCUREMENT: MANDATORY REQUIREMENTS...OR NOT?	324
3. HOW COMBINING DECARBONISATION WITH EU COMPETITIVENESS?.....	325
4. CONCLUSION	327
5. BIBLIOGRAPHY.....	328

Índice

1. INTRODUCCIÓN	322
2. COMPRA PÚBLICA VERDE: REQUISITOS OBLIGATORIOS... ¿O NO?.....	324
3. ¿CÓMO COMBINAR LA DESCARBONIZACIÓN CON LA COMPETITIVIDAD DE LA UE?	325
4. CONCLUSIÓN	327
5. BIBLIOGRAFÍA	328

1. INTRODUCTION

In the first half of 2024, the reports commissioned by the European institutions from Enrico Letta¹ and Mario Draghi² reinvigorated the discourse surrounding the governance of the Single Market and the Union's global competitiveness. In the context of escalating geopolitical instability and industrial decline, these reports advocate a substantial realignment of the EU's strategic priorities. It is reasonable to hypothesise that their findings will have a significant impact on the European Commission's forthcoming legislative cycle, which includes the much-anticipated reform of the three core public procurement directives. In the nearly three decades since environmental concerns were first incorporated into procurement, the debate on the effectiveness of public procurement as a tool for horizontal policies – especially environmental policies – has persisted.

However, it is primarily the robust trade tensions and the potential end of globalisation as experienced in recent decades that raise questions regarding the future function of public procurement and, more specifically, *Green Public Procurement*. Indeed, within the European Union and its Member States, “green purchasing” has the potential to play a fundamental role in achieving strategic priorities related to innovation, competitiveness and decarbonisation. It is imperative to emphasise the necessity of ensuring sustainable development, which necessitates the concrete implementation of plans for industrial transition and the circular economy.

In recent years, public procurement has evolved into a significant regulatory instrument for achieving horizontal policy objectives, particularly in the areas of environmental protection and the Union's climate targets as outlined under the EGD. Despite GPP remaining formally non-binding at the EU level, several Member States – including Italy, Spain and the Netherlands – have already adopted mandatory sustainability criteria in procurement procedures, thereby exceeding the current harmonisation threshold. This regulatory trend gives rise to some critical questions regarding the legal framework's capacity to reconcile environmental integration with the principles of the Single Market.

Given that, the present study adopts a legal-doctrinal perspective for the purpose of evaluating the implications of these evolving priorities on

1 LETTA, Enrico. *Much more than a market*, April 2024.

2 DRAGHI, Mario. *The future of European competitiveness*, September 2024.

Green Public Procurement (GPP)³, particularly in view of the forthcoming revision of Directive 2014/24/EU and related instruments. Furthermore, the research establishes the foundations for examining the potential integration of “green public contracts” into these novel strategies, through an in-depth regulatory and jurisprudential analysis of the relevant sources. At the same time, this work contributes to the reform process of the so-called “Procurement Directives”, which are now required to integrate the three dimensions of sustainability while ensuring both competitiveness and environmental protection. Indeed, the impending reform represents an opportunity to clarify the legal status of sustainability objectives within the context of procurement law. Furthermore, it will enable determination of whether, and to what extent, the EU should impose binding green requirements across Member States.

Nevertheless, the study is not an end in itself, nor does it aim to uncritically promote a broader use of GPP. Furthermore, it seeks to put aside the mandatory versus voluntary debate, which appears to be losing some of its force in the face of a particularly complex geopolitical context and the unprecedented initiatives that are inevitably emerging, from the *Clean Industrial Deal*⁴ to *Readiness 2030*⁵. But the urgency of accelerating the ecological and energy transition process remains. For this reason, this paper pays particular attention to empirical data, as well as legal data, addressing the critical issues that still prevent minimum environmental criteria from being effectively included in tender documents. The research ultimately provides food for thought and possible compromise solutions.

In fact, as both the Letta and Draghi reports emphasise, the Union now faces an urgent crisis of competitiveness. This shift in context necessitates a careful reassessment of the strategic orientation of procurement law.

3 Green Public Procurement is defined in the Communication (2008) 400 final “[Public procurement for a better environment](#)” as «a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured». GPP is within the framework of Strategic Public Procurement, together with Socially Responsible Public Procurement (SRPP) and Public Procurement of Innovative solutions (PPI). The basic concept of GPP relies on having clear, verifiable, justifiable, and ambitious environmental criteria for products and services, based on a life-cycle approach and scientific evidence base.

4 Communication (2025) 85 final “[The Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation](#)”.

5 Joint White Paper for European Defence (2025) 120 final “[Readiness 2030](#)”.

Although sustainability remains a core EU goal under Articles 3 TEU⁶ and 11 TFEU⁷, an overly rigid or fragmented implementation of green clauses could undermine legal certainty, economic efficiency and the operational unity of the Single Market. The aim of this study is therefore to identify the legal principles and instruments that could enable a more balanced integration of environmental and competitiveness concerns within EU procurement law.

On the whole, the research critically analyses the compatibility of mandatory green criteria with Treaty principles, secondary legislation and CJEU case law, exploring whether the proposals in the Letta and Draghi reports could form the basis of legislative reform. By doing so, the paper will contribute to the broader scholarly discussion on the future of EU economic governance and the role of procurement as a strategic regulatory function.

2. GREEN PUBLIC PROCUREMENT: MANDATORY REQUIREMENTS...OR NOT?

When considered as a whole, the two studies identify several strategic initiatives aimed at achieving Europe's clean and digital transition, increasingly indicating a series of recommendations to counter the prolonged stagnation affecting the Union, a situation made all the more evident by comparison with the economic dynamism of China and the United States. Prior to addressing such challenging issues, it is imperative to first resolve the most fundamental ones, thereby ensuring enhanced resilience and sustained growth. This approach is noteworthy for its unconventional nature, and it is anticipated that this will be reflected in the way the seven priorities that the European Commission has set itself for the next five years will be addressed⁸.

Regarding the Single Market, Letta and Draghi agree on several issues,

6 «3. The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance».

7 «Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development».

8 VON DER LEYEN, Ursula. *Europe's choice. Political guidelines for the next European Commission 2024-2029*, July 2024.

including the necessity to enhance the coordination of instruments to support energy-intensive industries (EIIs), as well as the urgency of reviewing competition rules. In summary, the reports demonstrate that an effective Single Market – suitable not only for promoting public and private investment, but also for strengthening the social dimension and the EU's cooperation with strategic partners – is indispensable for reforming European industrial policy. Conversely, excessive fragmentation of internal trade has been demonstrated to impede the growth and international competitiveness of European SMEs. The Single Market encompasses a broad spectrum of policies, with several pivotal factors contributing to the establishment of a dynamic and competitive business environment.

Indeed, the analyses presented by Letta and Draghi in 2024 consider public procurement to be a pivotal instrument for confronting a wide variety of societal challenges, including climate change, energy supply and the ecological conversion of industry. Furthermore, when strategically structured, public procurement not only promotes the efficient procurement of goods and services but also contributes to making the European Union a greener, more social and innovative society.

In the context of the Single Market, procurement is crucial for determining the overall competitiveness of the system, primarily to enhance the competitiveness of industries while safeguarding the public interest. This is not surprising if we consider their enormous economic weight, which, as we have seen, corresponds to about fourteen per cent of the EU's GDP. It is therefore urgent to strengthen strategic public procurement to convey not so much the classic economic policies but the horizontal ones, starting from the ecological transition.

3. HOW COMBINING DECARBONISATION WITH EU COMPETITIVENESS?

Consequently, the recent proclamation by the European Commission of its imminent reform of the European Directives on public procurement signifies a pivotal moment. The primary objective of this revision is to establish preferential treatment for European products within certain strategic sectors, while ensuring the supply of critical technologies and raw materials through tenders. The initial phase of the public consultation designated “Have your say” (active from 13 December 2024 to 7 March 2025), culminated in a thorough examination of the role of competition

in the European Union public procurement market⁹. The survey also appraised the effectiveness, efficiency and relevance of the three pieces of legislation currently governing public procurement, as well as the benefits that these rules can still bring today, especially in terms of coherence with other EU measures and policies.

However, recent regulatory developments, informed by current practices in energy equipment, building materials and packaging, necessitate the extension of environmental considerations to additional sectors, including information and communication technology (ICT), food and textiles. This approach is characterised by its “targeted and sectoral” nature, eschewing a more comprehensive, generalised strategy. In this instance, the issue at hand extends beyond the mere balancing act of formal and practical considerations, as evidenced by the experiences of various national entities confronted with GPP obligations. This legislative framework is intricate and in a state of constant evolution, thus necessitating a flexible yet stable legal infrastructure capable of fostering the proliferation of strategic contracts throughout the Union’s territory, while concurrently addressing the intricacies inherent in various sectors and national contexts.

The present thesis therefore sought to establish the foundations for further research to identify the most effective approach to combining decarbonisation and competitiveness in the context of public procurement. The aim of this research is to strengthen the Single Market. In these very complicated times, this will help to reform and improve the resilience of the EU. Consequently, one of the main issues that will have to be addressed undoubtedly relates to the type of technical specifications and contractual clauses that the new Directives should adopt. More precisely: can the mandatory provisions, which are held in high esteem by many, truly foster sustainability in public contracts? The key issue is whether such provisions risk fragmenting and distorting the Single Market, thereby further weakening the competitiveness of European industry. It is important to consider whether a “more flexible” approach would be more effective.

⁹ About this consultation, see <https://bit.ly/PPHaveYourSay> (last access date: 30th August 2025).

4. CONCLUSION

In the contemporary context, the primary concern pertains to the integration of decarbonisation and competitiveness as integral components of a circular industrial strategy. This approach enhances material and operational efficiency across the value chain, while also fostering open and well-regulated competition. To establish a stable demand for circular and low-carbon products, it is imperative to undertake a comprehensive review of the 2014 Directives in the context of public procurement. This review should aim to reinforce the Single Market by introducing general rules that promote convenient and sustainable solutions. These solutions should be grounded in the principle of best value for public money, as opposed to the mere lowest price.

Concurrently, it is imperative to further incentivise public authorities in the implementation of *Green Public Procurement*. This can be achieved through two mechanisms: firstly, by fortifying their technical capacity; and secondly, by establishing a few common criteria – both clear and flexible – in the sectors of greatest strategic importance (energy, defence, transport, etc.). These criteria can then be translated into tangible and impactful procurement practices: for instance, many of these features have already been incorporated by the French *Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables* (SPASER)¹⁰.

Finally, it is crucial to establish standardised monitoring and reporting systems for *Green Public Procurement* at the European Union level. These systems should assess the entire life cycle of contracts using both digital tools, such as *Building Information Modeling* (BIM), and ecologically oriented ones, from the *Environmental Product Declaration* (EPD) to *Life Cycle Assessment* (LCA) and *Life Cycle Cost* (LCC) methodologies. It is evident that, upon closer inspection, the proposed solutions will benefit both contracting authorities and economic operators. This is due to the fact that both parties require additional resources and training to implement GPP effectively. Moreover, reliable feedback and data are necessary.

10 [Article L2111-3, Code de la commande publique.](#)

For further information, see Sulpice, Oriane. Legal Framework of Green Public Procurement in France. In Lichère, François. [Green Public Procurement: lessons from the fields](#). Québec: Presses de l'Université Laval (PUL), 2025, pp. 73-115.

5. BIBLIOGRAPHY

- BAISI, Ilaria. *L'approccio Life Cycle Assessment (LCA) come metodologia decisionale per l'elaborazione di politiche pubbliche maggiormente improntate alla sostenibilità ambientale*. *Federalismi.it*, 2025, n. 3, pp. 361-380. Available at: <https://bit.ly/LCABaisi> (last access date: 30th August 2025).
- BUCCARELLA, Marco. *L'altalena dei dazi di Trump e il preludio di una nuova epoca (instabile) del commercio internazionale. Quale ruolo per l'Unione europea?*. *UE e diritti*, 2025, n. 1, pp. 7-28. Available at: <https://bit.ly/TariffsBuccarella> (last access date: 30th August 2025).
- DE SANTIS, Valeria. *La transizione ecologica "tradita" (?) Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*. *Federalismi.it*, 2025, n. 13, pp. 67-83. Available at: <https://bit.ly/EcologicalDeSantis> (last access date: 30th August 2025).
- DRAGHI, Mario. *The future of European competitiveness*, September 2024. Available at: <https://bit.ly/DraghiPartA> and <https://bit.ly/DraghiPartB> (last access date: 30th August 2025).
- COCCONI, Monica. *L'Unione europea a un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*. *Federalismi.it*, 2025, n. 4, pp. 144-161. Available at: <https://bit.ly/SingleMarketCocconi> (last access date: 30th August 2025).
- JANSSEN, Willem y CARANTA, Roberto (eds.). *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law. Reflections on a Paradigm Shift*. Oxford: Hart Publishing, 2023.
- LAZO VITORIA, Ximena (dir.). *Compra pública verde y cambio climático*. Barcelona: Atelier, 2022.
- LETTA, Enrico. *Much more than a market*, April 2024. Available at: <https://bit.ly/MuchMoreThanAMarket> (last access date: 30th August 2025).
- LICHÈRE, François (eds.). *Green Public Procurement: lessons from the fields*. Québec: Presses de l'Université Laval (PUL), 2025. Available at: <https://bit.ly/GPPLichère> (last access date: 30th August 2025).



V CONGRESO INTERNACIONAL COMPRA PÚBLICA VERDE Y CAMBIO CLIMÁTICO

PROGRAMA

MIÉRCOLES 24 DE SEPTIEMBRE 2025

SALÓN DE ACTOS DEL RECTORADO

11:00 – 11:30

Acreditaciones y café Networking (en Patio de los Filósofos, edificio del Rectorado, Universidad de Alcalá).

11:30 – 12:00

Inauguración

Miguel González Suela. Subsecretario Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

María Sarabia Alegría. Vicerrectora de Relaciones Institucionales y Coordinación. Universidad de Alcalá.

Ximena Lazo Vitoria. Directora del V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático. Profesora Titular de Derecho Administrativo, Coordinadora Grupo Investigación Compra Pública Verde, Directora de la Cátedra Contratación Pública Ecológica, Universidad de Alcalá.

12:00 a 13:15

Impacto de la futura regulación de contratación pública europea: How to buy? What to buy?

Modera: Anabelén Casares Marcos. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

Vanesa Aventín Fontana. Subdirectora General de Gobernanza y Coordinación de la Contratación Pública. Dirección General de Patrimonio del Estado. Ministerio de Hacienda.



Ximena Lazo Vitoria. Profesora Titular de Derecho Administrativo UAH. Miembro Grupo de Expertos en Contratación Pública, Comisión Europea.

Michele Cozzio. Coordinador del Observatorio de Contratación Pública de la Universidad de Trento.

Iñigo Aizpuru de Llanos. Técnico de economía circular en Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco.

13:15- 13:45

Presentación Informe Compra Pública Verde 2025

Modera: Mónica Giménez Baldazo. Profesora de Organización de Empresas, Universidad de Alcalá. Vicedecana de Movilidad Internacional. Miembro del Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

Félix Romero Cañizares. Director Fundación Biodiversidad.

Dolores Huerta Carrascosa. Directora General Green Building Council España.

Agustín Lago Montúfar. Profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad Javeriana (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

14:00 a 15:15

Comida en el Rectorado de la Universidad de Alcalá.

15:30 – 16:30

Innovación sostenible: compra pública verde en el sector farmacéutico

Modera: Helena Gómez-Acebo. Strategic Tender & Innovation Lead, Sanofi Iberia.

Raquel Ballesteros. Especialista jurídico en Life Sciences & Healthcare. European Commission Expert in Public Procurement of Innovation (PPI). Miembro de la Junta de la Corte Española de Arbitraje.

Emilio Atienza Labella, Abogado en Farmaindustria.



Josep Maria Guiu Segura. Director del Área de Farmacia y del Medicamento. Consorci de Salut i Social de Catalunya. Vicepresidente de la European Health Public Procurement Alliance (EHPPA).

16:30 – 17:30

Las compras en el Sector Defensa con enfoque de sostenibilidad

Modera: Henar Ruiz de Castañeda. Asesora jurídica, subdirección general de contratación. Ministerio de Defensa (Isdefe).

General de Brigada D. Germán Martín Casares. Subdirector General de Contratación, Dirección General de Asuntos Económicos, Secretaría de Estado de Defensa, Ministerio de Defensa.

Antonio Fonfria Mesa. Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

17:45 – 18:45

Sistemas de control de la compra pública verde

Modera: Elena Hernáez Salguero. Consejera del Tribunal de Cuentas. Expresidenta del Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid

María Concepción Ordiz Fuertes. Presidenta del Tribunal Central de Recursos Contractuales. Miembro del grupo de expertos de la Comisión Europea “Red de órgano de recurso en primera instancia en materia de contratación pública”.

María Luisa Araújo Chamorro. Presidenta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).

18:45 – 19:15

Presentación Libro: Recurso especial en materia de contratación: doctrina recurrida y recurrente

Modera: María Eugenia López Mora. Doctora en Derecho. Letrada de la Generalitat de Catalunya. Profesora asociada de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona



Javier Serrano Chamizo. Licenciado en Derecho. Asesor jurídico del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez. Letrada de Administración Sanitaria. Vocal del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Milagros Arcocha Giménez. Vocal del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid

Jesús María García Blanco. Vocal del Tribunal de Contratación Pública de Galicia -TACGal- en Xunta de Galicia

20:00

Cocktail

*El cocktail se realizará en “El Parador de Alcalá de Henares” (C. Colegios, 8).

JUEVES 25 DE SEPTIEMBRE DE 2025

08:15 – 08:45 horas

Acreditaciones

SESIONES EN PARALELO*

09:00 – 10:15

Mesa A Construcción sostenible

Lugar: Sala María Isidra de Guzmán Rectorado UAH

Modera: Antonio Ferreira Sánchez. Arquitecto técnico del Senado. Profesor asociado de Arquitectura, Universidad de Alcalá.

Aitor Aragón Basabe. Asociación Española de Normalización.

Paula Rivas Hesse. Área de Desarrollo y Contenido del Green Building Council España (GBCE).



Mesa B Novedades en compra pública verde y alimentación

Lugar: Salón de Actos Rectorado UAH

Modera: Delfina Curi. Experta en Contratación sostenible y de innovación ICLEI.

Chiara Falvo. Gerente del proyecto SchoolFood4Change en EatingCity. Miembro de la red SAPIENS. Doctoranda en Derecho en la Universidad de Turín.

Laura García Herrero. Oficial de políticas científicas en el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

Juan Martínez Martínez. Jefe de División de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Subdirección General de Coordinación de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Mesa redonda:

Paola Hernández Oliván. Coordinadora de Proyectos de Mensa Cívica.

Jordi Menéndez Puiggalí. Responsable de Departamento en Justicia Alimentaria. Responsable de las acciones de Justicia Alimentaria en el Estado español.

José Vicente de Lucio Fernández. Profesor Titular de Ecología en la Facultad de Ciencias, Universidad de Alcalá.

Sarai Fariñas. Responsable de proyectos educativos y compra pública alimentaria de CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional).

10:15 – 11:00

Café

11:00 – 11:45 horas

Reserva de contratos sostenibles: claves jurídicas y aplicación práctica

Modera: Begoña Fernández Ruiz. Vocal Asesora de la Dirección General de Contratación y Servicios, Ayuntamiento de Madrid.



Miguel Benito López. Jefatura de Servicios de Coordinación de Contratación Administrativa. Director y secretario del Comité Antifraude para los Fondos NGEU. Ayuntamiento de Barcelona.

Cristina Salvador Pedrero. Presidenta de la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (AERESS).

SESIONES EN PARALELO*

11:55 – 12:55

Hablando de producto de proximidad: presentación de guía y taller práctico

Lugar: Salón de Actos Rectorado UAH

Javier Serrano Chamizo. Asesor jurídico del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Taller: Gestión contractual de residuos municipales

Lugar: Sala María Isidra de Guzmán Rectorado UAH

Juan José Pernas García. Profesor titular de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña.

Itziar Sobrino García. Investigadora contratada posdoctoral (Xunta de Galicia). Investigadora de ECOBAS. Miembro del Grupo de Derecho Público Global. Universidade da Coruña.

13:00 – 14:00

Retos y desafíos de la compra pública verde: compra centralizada

Moderador: César Ruiz Nodar. Director de Área de Contratación, Patrimonio y Seguros, Ayuntamiento de Alcalá, Profesor de la UAH.

Anna Esteve Trasevet. Subdirección General de Compra Centralizada. Dirección General de Contratación Pública. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.

Adrián Dorta Borges. Subdirector de la Central de Contratación de la FEMP.



VICIPRESIDENCIA
FEDERACIÓN DEL GOBIERNO
MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



Jaime Carnicero de la Cámara. Director General de Organización y Recursos de la FEMP.

14:00

CLAUSURA DEL CONGRESO

16:00 – 16:45

Actividad extra

Taller Práctico Green Lab: Focus on SPP. Certezas en contratación pública ecológica.

Begoña Fernández Ruiz. Vocal Asesora de la Dirección General de Contratación y Servicios, Ayuntamiento de Madrid.

Ximena Lazo Vitoria. Profesora Titular de Derecho Administrativo UAH. Miembro Grupo de Expertos en Contratación Pública, Comisión Europea.

Actualidad Jurídica Ambiental

Núm. 163

Especial dedicado al V Congreso Internacional
Compra Pública Verde y Cambio Climático.

Libro de Actas

Enero 2026

“Actualidad Jurídica Ambiental” es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el CIEDA-CIEMAT considera “AJA” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “Actualidad”, con noticias breves; “Legislación al día”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “Jurisprudencia al día”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “Referencias bibliográficas al día”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “Comentarios breves” y “Artículos”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“AJA” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CIEDA
Centro Internacional de
Estudios de Derecho Ambiental