

COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE (CCPV)

Cristina Sirvent Alonso

Abogada

Máster Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Universidad de Alicante

Sumilla: I. Introducción; II. Actuaciones a nivel internacional; III. La incorporación de criterios ambientales a los contratos públicos en la Unión Europea; IV. La legislación española sobre compra y contratación pública y el medio ambiente; V. Compra y contratación con criterios de sostenibilidad; VI. Consideraciones finales

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, vivimos en una época en la que está creciendo una generalizada preocupación pública e institucional por el medio ambiente. Esta situación traerá consigo, desde los años sesenta del siglo XX, la intervención del Derecho en la protección del medio ambiente (surgiendo así el Derecho ambiental)¹, y, en particular, la consideración de esta protección como una función pública, sobre la base de su vinculación a la cláusula del Estado social; debiendo destacarse en este punto el papel de las Administraciones Públicas en el ejercicio de tal función pública de protección ambiental, a cuyo servicio utiliza las potestades administrativas reconocidas por el ordenamiento jurídico².

Debe resaltarse el trascendental papel que para la protección del medio ambiente suponen las denominadas «compras y contratación pública verde» realizadas por todos los poderes públicos, y en especial por las Administraciones, en su actuación ordinaria y habitual, por su impacto real y por su carácter ejemplarizante. En efecto, debemos resaltar que las propias Administraciones y, en general, todo el sector público, son destacables consumidores de productos y servicios de lo más variado, con la incidencia ambiental correspondiente (así, se calcula que tal gasto supone el 16% del PIB de toda la Unión Europea, en España el 18% y a nivel mundial se sitúa sobre el 15%). Dada la envergadura de estos datos, desde hace algunos años se plantea la necesidad de que las propias Administraciones Públicas contribuyan a la protección ambiental y a la consecución de modelos de desarrollo más

¹ Sobre este Derecho, *vid.*, en especial, MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, *Manual de Derecho Ambiental*, 4.ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, y *Tratado de Derecho Ambiental*, 3 vol., Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 y 1997, 4.º vol., Ed. Edisofer, Madrid, 2003. Sobre la articulación y evolución de las Políticas Ambientales, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

² BERMEJO VERA, J. (Dir.) y otros, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 6.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2005. Asimismo, desde otro punto de vista, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Fórmulas asociativas para la mejor prestación de los servicios públicos: Mancomunidades de Municipios y Consorcios», *Revista de Estudios Locales*, extraordinario sobre «Los Servicios Públicos Locales», coordinado por V. MERINO ESTRADA, julio de 2007.

sostenibles³. De tales opciones derivan beneficios inmediatos y visibles para el propio sector público, tales como el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos financieros y de otro tipo en su gestión ordinaria, la mejora de la calidad de vida de la sociedad y de la propia Administración o la concienciación ambiental. Además, por derivación de lo anterior, tales exigencias contribuyen a que las empresas contratistas introduzcan variables ambientales y de sostenibilidad en su actuación y producción ordinarias.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de tales razones y argumentos favorables a tales procesos, la inclusión de criterios ambientales y de sostenibilidad en los procesos de contratación pública es una exigencia de la época contemporánea; resaltando que tal incorporación no ha sido fácil ni inmediata.

II. ACTUACIONES A NIVEL INTERNACIONAL

Fruto de los problemas mencionados, que se plantean en la legislación de contratación pública para incorporar criterios ambientales, no es extraño que, en el ámbito de Naciones Unidas, las Declaraciones de las Conferencias en materia ambiental de Estocolmo (junio de 1972) y Río de Janeiro (junio de 1992) no incluyeran ninguna referencia directa. Será la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002 en la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica), la que por primera vez aborde la cuestión en el contexto de los debates y acuerdos en materia del desarrollo sostenible, aunque tampoco sin referencias directas, dado el carácter del documento. Pero es el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, de 4 de septiembre de 2002, el que incluirá tales referencias directas, al establecer en el punto 19 del mismo (en la parte dedicada a la modificación de las pautas insostenibles de producción y consumo) el objetivo de «[...] *alentar a las autoridades competentes de todos los niveles a que tengan en cuenta consideraciones relacionadas con el desarrollo sostenible al tomar decisiones, incluso sobre la planificación del desarrollo nacional y local, las inversiones en infraestructura, el desarrollo empresarial y la contratación pública*», lo que «[...] *entrañaría la adopción, en todos los planos, de medidas encaminadas a: c) Promover políticas de contratación pública que propicien la creación y difusión de bienes y servicios que no causen daño al medio ambiente; d) Organizar actividades de fortalecimiento de la capacidad y de capacitación para ayudar a las autoridades competentes a poner en práctica las iniciativas indicadas en el presente párrafo; e) Aplicar los procedimientos de evaluación de los efectos en el medio ambiente*».

Por otra parte, en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las referencias son más directas, ya que, sobre la base de la Estrategia Ambiental de la OCDE para los primeros años del siglo XXI, adoptada en mayo de 2001, y la Recomendación del Consejo relativa a la mejora del comportamiento ambiental de los Poderes Públicos [C(96)39/Final,

³ En general, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., «Contratación pública con criterios de sostenibilidad. Situación actual y perspectivas», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2830/2005 [<http://www.revistaice.es>]; IZQUIERDO LEJARDI, A., «Contratación pública con criterios de sostenibilidad. Un marco para el debate», VIII Congreso Nacional del Medio Ambiente, Madrid, 2006 (doc. original) [www.conama.org].

de 20 de febrero de 1996], se ha adoptado la recomendación del Consejo sobre la mejora del funcionamiento ambiental de los mercados públicos [C(2002)3] de 23 de enero de 2002, en la que reconoce la importancia de la integración del medio ambiente en los mercados públicos, aunque asimismo reconoce la necesidad de mantener los mercados abiertos y de aplicar los principios de transparencia, concurrencia y de no discriminación.

III. LA INCORPORACIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES A LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

A) Unión Europea, compra y contratación pública y medio ambiente

Las Comunidades Europeas tenían, en su origen en los años cincuenta del siglo pasado, como objetivo prioritario la creación de un mercado común sin fronteras en el que la libre competencia y el libre mercado estuvieran asegurados; lo que obligaba, en cada país a la apertura de la contratación pública a personas y empresarios de los restantes Estados miembros. Por ello, y con la finalidad de avanzar en el proceso anterior, la desaparecida Comunidad Económica Europea comienza a intervenir en esta materia elaborando normas para armonizar la contratación pública⁴ desde los años setenta del pasado siglo, teniendo en cuenta la importancia de este sector de actividad pública.

Posteriormente, con el Acta Única Europea que introduce la Política Ambiental en el Tratado CEE, se pone en marcha el proceso para alcanzar el mercado interior europeo; cuestión que se ratifica en los vigentes Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea (tanto en las versiones originales de 1992 como en las modificaciones de Ámsterdam de 1997 y Niza de 2001, todas las cuales, profundizan en la Política Ambiental común, e incluyen el desarrollo sostenible entre los objetivos generales de la Unión), así como en el Tratado de Lisboa de 2007 que ratifica la Política Ambiental de la Unión y el objetivo del desarrollo sostenible de la misma.

Las originales Comunidades Europeas comenzaron interviniendo normativamente en la materia para hacer cumplir los principios establecidos en los Tratados, y particularmente el principio de libertad de competencia, con la finalidad de conseguir el mercado común. Posteriormente, ya con los siguientes Tratados tal intervención continuará y se profundizará para conseguir el mercado interior y, más en concreto, un mercado único de contratos públicos. Así, la Comunidad Europea, desde los años setenta del pasado siglo, ha tratado de armonizar las normas sobre contratación pública de los Estados miembros, con la finalidad de conseguir un mercado abierto y transparente,

⁴ Sobre el Derecho comunitario relativo a la Contratación Pública, por todos y en general, *vid.* BAÑO LEÓN, J. M.^a, «La influencia del Derecho Comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Revista de Administraciones Públicas*, núm. 151/2000; BASSOLS COMA, M., «Aproximación a la normativa comunitaria europea sobre contratación administrativa», *Noticias CEE*, núm. 21/1986; MORENO MOLINA, J. A., *Contratos Públicos: Derecho Comunitario y Derecho Español*, Ed McGraw-Hill, Madrid, 1996; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, *Contratos Públicos y Derecho Comunitario*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 1996; SANTÍAS VIADA, J. A., SANTAMARÍA DE PAREDES, V. y LÓPEZ BLANCO, C., *El Derecho Comunitario de la Contratación Pública*, Ed. Escuela de Hacienda Pública, Madrid, 1991

limitando los poderes discrecionales del correspondiente órgano nacional de contratación, armonizando los procedimientos de contratación, obligando a que determinados contratos públicos por su cuantía se oferten para toda la Comunidad y regulando los recursos jurídicos contra las decisiones en esta materia. En este proceso relativo a la regulación europea de la contratación pública, los criterios ambientales en la misma no se tendrán prácticamente en cuenta hasta finales del siglo XX ⁵ (justamente cuando se consolida definitivamente y se refuerza la Política Ambiental de la Unión, y se asume el desarrollo sostenible con claridad).

B) El desarrollo de la contratación pública en los Tratados europeos, en los Programas Ambientales y en las Estrategias de Desarrollo Sostenible

La Política Ambiental comunitaria se inicia con el Primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976) aprobado en 1973 pero será el Tercer Programa Ambiental (1982-1983) ⁶, aprobado en 1983, el que transforme la Política Ambiental comunitaria en una política preventiva, e integrando las consideraciones ambientales en los procesos de planificación y de decisión. No obstante, tampoco este Programa incluye referencias directas a la cuestión de la contratación pública.

Más adelante, y teniendo en cuenta la aprobación del Tratado de la Unión Europea de 1992 ⁷, que consolida jurídicamente la Política Ambiental en el Tratado de la Comunidad Europea, se aprobará en 1993 el Quinto Programa Ambiental (1993-2000) y es en la revisión del este Programa en 1998, cuando en relación con la contratación pública, se establece que *«la Comunidad desarrollará y aplicará o fomentará por otros medios una serie más amplia de instrumentos con el fin de inducir un cambio sustancial en las actuales tendencias y prácticas en materia de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad»*, por lo que se establece directamente que, entre otros, uno de los objetivos prioritarios de la Comunidad será *«revisar las normas comunitarias de contratación pública para incorporar más adecuadamente las consideraciones medioambientales en la aplicación de dichas normas, al tiempo que se asegura una competencia leal»*.

⁵ Una visión general de la cuestión en la Unión Europea puede verse en COMISIÓN EUROPEA, «¡Compras ecológicas! Manual sobre la contratación pública ecológica», OPOCE, Luxemburgo, 2005 [<http://europa.eu.int/comm/environment/gppguidelines.htm>]; FUNDACIÓN ENTORNO, «Contratación con criterios medioambientales: Un Manual sobre los Contratos Públicos con criterios ambientales» (que reproduce el anterior), Club de Debate sobre «Compra Verde-Extensión de la responsabilidad ambiental», Madrid, 17 de marzo de 2005.

⁶ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986)», *Revista de Derecho Urbanístico*, núms. 91 y 92/1985, y «La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea», *RDU*, núm. 101/1987.

⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153/1997, y «La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 12/1994

Unos años después de aprobarse el Tratado de Ámsterdam en 1997⁸, que modifica los Tratados europeos, la Comisión adoptó en 2001, la Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente («Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos») [COM (2001) 31 final, Bruselas, 24-1-2001; DOCE C 154 E, 29-5-2001]. Respecto a la contratación pública, el texto de la propuesta de Programa, en la parte dedicada a la nueva estrategia de actuación, destaca la importancia de ayudar a los consumidores a elegir en sus compras y otras acciones con conocimiento de causa.

En el año 2001 la Comisión elaboró «La Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible» [COM (2001) 264 final, Bruselas, 15.5.2001]. Texto que estima que para conseguir una Europa sostenible es necesario tener una visión más amplia a largo plazo, lo cual implica que crecimiento económico, cohesión social y protección ambiental deben estar estrechamente unidos. En la parte dedicada a las inversiones de futuro en ciencia y tecnología, la propuesta hace referencia a la contratación pública y privada «verde».

C) Las primeras normas europeas sobre contratación pública

Tuvieron que pasar muchos años hasta que la entonces Comunidad Económica Europea comenzase a adoptar medidas en materia de contratación pública. En efecto, será la Directiva 70/32/CEE de la Comisión, de 17 de diciembre de 1969 (DOCE L 13, 19.1.1970), la que inicie la misma, prohibiendo restricciones en relación con los criterios de elección por las autoridades públicas adjudicadoras respecto al origen de los productos o a la nacionalidad de los suministradores; regulación que se vincula claramente al mercado común y a la libertad de competencia.

Años después, la Comunidad comenzará a coordinar tales procedimientos y actuaciones de los órganos de contratación, con la finalidad de limitar el poder discrecional de los mismos y de evitar elecciones arbitrarias contrarias a los Tratados, respecto a diversos tipos de contratos públicos.

D) El régimen vigente de los criterios ambientales en los contratos públicos europeos⁹.

⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht», *Noticias UE*, núm. 153/1997; «El Tratado de Ámsterdam aspectos y reflexiones generales», *Noticias UE*, núm. 180/2000, y «La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: la futura política ambiental comunitaria», *Noticias UE*, núm. 190/2000

⁹ ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las nuevas Directivas sobre contratación pública en la Unión Europea: renovación formativa y experiencia judicial», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 18/2006; MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., «El recurrente debate sobre los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En especial la inclusión de criterios medioambientales. (Comentario sobre la Sentencia del TSJCE de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland OyAB, y Helsigin Kaupunki)», en GIMENO FELIÚ, J. M.^a (Coord.) y otros, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004; URÍA FERNÁNDEZ, F., «Apuntes para la reforma de la Legislación sobre Contratos de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 165/2004; FERNÁNDEZ GARCÍA, M.^a Y., «La nueva regulación de la Contratación Pública en el Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Administración Pública*, núm. 166/2005.

En los años noventa del siglo pasado se producen una serie de acontecimientos que obligarán a la Comunidad Europea a reformar profundamente el ordenamiento europeo de contratación pública, como son la aprobación del Tratado del Espacio Económico Europeo (DOCE L 1, 3.1.1994), la reforma de los Tratados europeos creando la Unión Económica y Monetaria así como consolidando el mercado interior, la firma del Acuerdo de creación de la Organización Mundial del Comercio y del correlativo Acuerdo sobre Contratación Pública (DOCE L 336, 23.12.1994, y DOCE C 256, 3.9.1996, ya vistos), y los Acuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América de 1993 (DOCE L 125, 20.5.1993).

En efecto, la reflexión se inicia con el Libro Verde de la Comisión sobre «Contratación pública en la Unión Europea: reflexiones sobre el futuro» [COM (96) 583 final, Bruselas, 27.11.1996]. Esa renovación de la materia se tradujo en la Comunicación de la Comisión sobre «La Contratación Pública en la Unión Europea» [COM (1998) final, Bruselas, 11.3.1998]. Los ejes de esta reforma prevista son:

- la necesidad de reorientar la política europea de contratación y de simplificar sus normas (clarificándolas y, en su caso, modificándolas);
- la necesidad de flexibilizar los procedimientos de contratación; utilizar las tecnologías de la información y la comunicación en la contratación pública;
- mejorar el acceso al mercado (con medidas relativas a la formación, a corregir la escasa respuesta de los proveedores a las oportunidades comerciales que ofrecen los contratos públicos y actuaciones específicas respecto a las pymes).

Además, la Comunicación incluye una parte final en la que se reflexiona sobre la necesidad de alcanzar y consolidar sinergias con otras políticas comunitarias, concretamente respecto al medio ambiente, aspectos sociales y consumidores.

De acuerdo con el texto anterior, la Comisión adoptó la Comunicación Interpretativa sobre «La legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública» [COM (2001) 274 final, Bruselas, 4.7.2001], que se inicia considerando que *«para conseguir en la práctica un desarrollo sostenible es necesario que el crecimiento económico apoye al progreso social y respete el medio ambiente, que la política social sustente los resultados económicos y que la política ambiental sea rentable»*, y tiene por base principal, naturalmente, la primera Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, de 2001, en la que se precisa, como ya sabemos, que *«los Estados miembros deberían analizar cómo aprovechar mejor la contratación pública para impulsar productos y servicios poco contaminantes»*, así como la propuesta de Sexto Programa Ambiental, con consideraciones parecidas.

Por otro lado, el alto Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas también se pronuncia al respecto con las Sentencias de fecha 17 de septiembre de 2002 (Asunto Concordia Bus Finland, C-513/99) y de 4 de diciembre de 2003 (Asunto EVN y Wienstrom, C-448/01). Estas sentencias han clarificado las posibilidades de introducir criterios ambientales en la contratación pública, en particular al entender que los criterios para adjudicar el

contrato a la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran en las Directivas con carácter exhaustivo, de tal forma que pueden especificarse otros, y no necesariamente de naturaleza económica, admitiendo expresamente los criterios.

Así que con este nuevo escenario, se procedió a la elaboración de un nuevo y evolucionado marco normativo en materia de contratación pública, que ya incluirá los criterios ambientales en la misma, en línea con los textos ambientales europeos ya citados. Las nuevas Directivas consolidan y complementan el marco jurídico en la materia. Así, en primer término, la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos en los Sectores del Agua, de la Energía, de los Transportes y de los Servicios Postales (DOUE L 134, 30.4.2004), modificada posteriormente en varias ocasiones, cuyos considerandos ya justifican los aspectos ambientales que se introducen en su texto, pues la misma, se dice, «*está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan las entidades adjudicadoras para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen a la entidad adjudicadora una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios fundamentales*» establecidos.

Igualmente, en la misma fecha, se aprobó la 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 (DOUE L 134, 30.4.2004), que justifica la integración de criterios ambientales en estos contratos con las mismas razones que en la Directiva anterior, tal como se refleja en sus considerandos.

IV. LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE CONTRATOS Y EL MEDIO AMBIENTE

A) Antecedentes y aspectos generales sobre el régimen de la contratación pública en España¹⁰

El régimen jurídico de los contratos públicos, como es lógico, ha surgido y se ha ido desarrollando junto con el propio proceso de evolución del Estado y del Poder Público. En el Derecho español, hasta bien entrado el siglo XX, los contratos de los entes públicos se integran en el Derecho privado, con algunas peculiaridades justificadas en la intervención de los Poderes. Debido a la

¹⁰ Sobre el Derecho Español relativo a la contratación administrativa, en general y por todos, *vid.* SOSA WAGNER, F., TOLIVAR ALAS, L., QUINTANA LÓPEZ, T., FUERTES LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ MARÍN, R., *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Ed. CEDECS, 2.ª ed., Barcelona, 1996; GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 1.ª ed. 1996, 2.ª ed. 2004; FERNÁNDEZ ASTUDILLO, J. M.ª, *Contratación administrativa*, Ed. Bosch, Barcelona, 2003; GARCÍA MACHO, R. (Dir.) y otros, *Comentarios a la Ley e Contratos de las Administraciones Públicas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; RUIZ OJEDA, A., *Derecho de la contratación pública y regulada. Comentario sistemático y concordado de la Legislación vigente*, Ed. Civitas, Madrid, 2004

influencia de la doctrina francesa, la cuestión comenzará a cambiar hasta conseguir dar sustantividad propia a los contratos administrativos; cuestión que ya es bien visible en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953 (BOE de 13 de febrero).

En esta línea, hemos de citar la Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril (BOE del 23), de acuerdo con la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 28 de diciembre de 1963 (BOE del 31). Obviamente, esta Ley, que estableció una regulación completa de los contratos administrativos, no incluye ninguna referencia al medio ambiente en los mismos (ya que la concienciación sobre esos problemas casi no existía, a pesar de que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas se había aprobado en 1961). Tampoco se incluirían menciones ambientales en el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre (BOE de 16 de febrero). Esta Ley fue objeto de una amplia reforma mediante Ley 5/1973, de 17 de marzo (BOE de 21), sin referencias ambientales tampoco. Su desarrollo reglamentario se produjo primero en 1967 y después, ya de acuerdo a la reforma realizada, mediante Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (BOE de 27 y 29), que aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado, y sin ninguna referencia ambiental.

La Constitución Española de 1978 atribuye al Estado, como competencia exclusiva, tanto la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149.1.º.18.ª, CE), como la competencia en materia de legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.º.23.ª, CE).

Una vez que se produjo la adhesión de España a las Comunidades Europeas, con efecto 1 de enero de 1986, las obligaciones derivadas del Derecho comunitario hacían necesario modificar la legislación de contratos públicos para adaptarla a las primeras Directivas en la materia, ya señaladas, en particular en relación a los aspectos de libre competencia y apertura de la contratación a los empresarios europeos; pero sin referencias al medio ambiente.

Las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de noviembre de 1993 y de 3 de mayo de 1994 condenaron a España al considerar algunas de estas normas incompatibles con el Derecho comunitario, además, se estimaba necesario aumentar la transparencia en la contratación y la lucha contra la corrupción.

Por estas razones se elaboraría un nuevo texto legal en la materia: la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE de 19 de mayo)¹¹; destacándose en particular la necesidad de adecuación a la Directivas en la materia dictadas en los años ochenta y noventa, cuya

¹¹ Sobre esta Ley, *vid.* RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.ª, «Contratos Públicos y Derecho Comunitario», obra citada; VARIOS UTORES, *Contratos de las Administraciones Públicas (Comentarios a la Ley 13/1995, de 18 de mayo)*, Ed. El Consultor, Madrid, 1995; GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 1.ª ed., 1996; SOSA WAGNER, F., TOLIVAR ALAS, L., QUINTANA LÓPEZ, T., FUERTES LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ MARÍN, R., *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, obra citada.

transposición aún no se había producido. No obstante, y a pesar de la fecha de la Ley, tampoco hay una regulación directa relativa a las cuestiones ambientales¹²; a pesar de que ya se podían haber introducido algunas precisiones en tal sentido.

Si bien, como vemos, la legislación general sobre contratación administrativa no incluye criterios ambientales en la misma, será la legislación ambiental (de una forma jurídicamente un tanto forzada) la que recoja tal obligación. En efecto, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25), en su Disp. Ad. 3.^a, establece que «*las Administraciones públicas [...] [...] promoverán el uso de materiales reutilizables y reciclables en la contratación de obras públicas y suministros*».

El art. 26.2.º de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (BOE del 22), obliga a las Administraciones Públicas a promover «*el uso de materiales reutilizables, reciclables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado que cumplan las especificaciones técnicas requeridas, en el marco de la contratación pública de obras y servicios*», y la Disp. Ad. 9.^a de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (BOE del 18), señala que las Administraciones Públicas «*promoverán el uso de maquinaria, equipos y pavimentos de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y suministros*».

B) La Legislación vigente hasta 2007 sobre Contratos de las Administraciones Públicas y el medio ambiente¹³

El 16 de junio se aprueba el Real Decreto Legislativo 2/2000, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE del 21), modificado después, y siendo desarrollado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General (BOE del 26). Textos que han constituido el sistema normativo vigente hasta la entrada en vigor el pasado 1 de mayo de 2008, como veremos, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE del 31) que procede a derogar casi totalmente el texto anterior.

El Texto Refundido de 2000 fue modificado mediante Ley 62/2003, de 30 de diciembre (BOE del 31), para adaptar el mismo a las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 15 de mayo (Comisión contra Reino de España, Asunto C-214/00), y de 16 de octubre de 2003 (Comisión contra Reino

¹² Sobre las cláusulas ambientales de los contratos en esta época, *vid.* DE BENITO ZALDO, R., «La adjudicación del contrato administrativo en la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 11/1997; MESTRE DELGADO, J. F., «Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291/2003, número Homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín-Retortillo Baquer

¹³ GARCÍA RUBIO, F., «La introducción de cláusulas medioambientales en los procedimientos de contratación administrativos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 48/2005; GIMENO FELIÚ, J. M.^a, «Los criterios objetivos a valorar en el concurso», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 15/2002; GIMENO FELIÚ, J. M.^a (Dir.) y otros, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004; en especial el propio trabajo de GIMENO FELIÚ, J. M.^a, «Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y medioambientales».

de España-SEIPSA, Asunto C- 283/00). La primera Sentencia condenó al Reino de España por incumplimiento de la Directiva 89/665/CEE, al no haber extendido el sistema de recursos regulado en la misma a las decisiones adoptadas por sociedades de Derecho privado creadas para satisfacer específicamente actividades de interés general, y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras Entidades de Derecho público, o cuya gestión se halle sometida a un control por parte de éstas; ya que la Sentencia estimó que el estatuto de Derecho privado no constituye un criterio que pueda excluir la clasificación de tales sociedades como Entidad adjudicadora.

La segunda de las Sentencias reitera esta misma argumentación en el marco de un nuevo recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, si bien, ahora, en relación con un caso concreto: la licitación de la ejecución de las obras del Centro Educativo Penitenciario Experimental de Segovia, convocada por la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, S. A. (SEIPSA); y cuya doctrina reafirma que las sociedades mencionadas deben someterse a toda la normativa comunitaria de contratos al tener la consideración de organismos de Derecho público, y, por ello, de entidades adjudicadoras.

Más tarde, el Texto Refundido fue nuevamente modificado mediante el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo (BOE del 14), con la finalidad de cumplir la STJCE de 13 de enero de 2005 (Comisión contra Reino de España, Asunto C-84/03)¹⁴, que condenó nuevamente al Reino de España por incumplimiento de las normas comunitarias, al excluir del ámbito de aplicación del Texto Refundido a determinadas entidades de Derecho privado, al excluir también algunos convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y demás entidades públicas y al permitir utilizar el procedimiento negociado en unos supuestos no contemplados en las Directivas citadas.

Condena que se vuelve a reproducir, en relación con la modificación de 2003 del Texto Refundido de la Ley de Contratos citada, por STJCE de 3 de abril de 2008 (Asunto C-444/06, Comisión contra Reino de España).

C) Las nuevas Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; y Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y los Servicios Postales: la definitiva incorporación de los criterios ambientales y de sostenibilidad en la contratación pública¹⁵

¹⁴ BERNAL BLAY, M. A., «Acerca de la transposición de las Directivas Comunitarias sobre Contratación Pública. Comentario a la STJCE de 13 de enero de 2005. Asunto C-84/03 (Comisión vs. Reino de España), y el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo», *Revista de Administración Pública*, núm. 168/2005.

¹⁵ MARTÍN OVIEDO, J. M.^a, PRESEDO REY, C. M.^a (Coords.) y otros, *Contratos Públicos 2008-2009*, Memento Práctico Francis Lefebvre, Madrid, 2007, y MORENO MOLINA, J. A. y PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*, Ed. La Ley, Las Rozas (Madrid), 2007. Las nuevas leyes pueden verse en MORENO GIL, Ó., *Contratos Administrativos. Legislación y jurisprudencia*, 5.^a ed., Ed. Thomson-Civitas, 2008, y *Leyes de Contratos del Sector Público y de las Administraciones Públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.

A raíz la publicación de las nuevas Directivas en materia de contratación pública en el año 2004, España junto al resto de los Estados miembros, se encontró con la obligación de transponer las mismas al Derecho interno. Para ello, mediante Resolución del Ministerio de Hacienda, de 10 de junio de 2003, se constituyó una Comisión de Expertos para el Estudio y Diagnóstico de la Situación de la Contratación Pública, cuya última reunión para conocer el texto final fue el 2 de abril de 2004, con la nueva Legislatura ya iniciada, y que se publicó con el título de «Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el Estudio y Diagnóstico de la Situación de la Contratación Pública».

Obviamente, el Informe justifica, de forma general, la incorporación de criterios ambientales, aunque realiza una serie de reflexiones, a mi juicio, merecedoras de cierta crítica. Asimismo, señala respecto a la inclusión de nuevos criterios en la adjudicación de los contratos, que *«en esta línea, no parece coherente con la estructura lógica del procedimiento de contratación, ni con su finalidad, que circunstancias tales como el número de trabajadores empleados, la proporción de trabajadores con contratos de determinadas características o pertenecientes a colectivos con dificultades de acceso al empleo (jóvenes que buscan su primer empleo, mayores de cincuenta años, mujeres, discapacitados...), las características medioambientales de la empresa u otras similares de contenido o naturaleza "social" sean incorporadas como criterios de valoración; sin perjuicio de la posibilidad —plenamente admitida— de que para la obtención de una determinada clasificación se requiera una plantilla mínima o el cumplimiento de ciertos requerimientos específicos en materia de gestión medioambiental (por ejemplo, capacidad de gestión de residuos)»*.

A pesar de todo ello, posteriormente, se retoman los trabajos de reforma y con fecha 15 de diciembre de 2005 se hace público un Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, que analiza el Consejo de Ministros del día 16 (si bien desde el 4 de julio, en que se conoció el primero, se elaboraron cuatro versiones), que ya desde su Exposición de Motivos se refiere a la inclusión de criterios ambientales en los procedimientos de contratación.

El Consejo Económico y Social, mediante Dictamen 4/2006, aprobado el 20 de febrero de 2006, valora positivamente la presentación del texto, destacando de forma relevante la novedad de la inclusión de criterios medioambientales y sociales en los procedimientos de contratación pública. Por su parte, el Consejo de Estado en el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley adoptado con fecha 25 de mayo de 2006 (núm. 514/2006) resalta asimismo la novedad de tal incorporación, sobre la base del cumplimiento de las Directivas de 2004, citadas.

Seguidamente, y contando con la elaboración de otros dos textos del Anteproyecto con fechas 1 y 16 de marzo de 2006, se aprobará por el Consejo de Ministros como Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, remitiéndose a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria (BOCG-CD, Serie A, núm. 95, de 8 de septiembre de 2006).

Finalmente, el texto se aprueba como Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007).

Esta Ley procede a derogar el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000, con algún matiz (Disposición Derogatoria Única); teniendo en cuenta que la misma ha entrado en vigor a los seis meses desde su publicación (Disp. Final 12.^a), salvo lo establecido en la Disp. Transitoria 7.^a, que entró en vigor al día siguiente de esa publicación (Disposición Transitoria que prevé la aplicación anticipada de la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, realizando modificaciones en el Texto Refundido hasta la entrada en vigor de la nueva Ley).

D) Cuestiones e incidencias prácticas de la aplicación de la LCSP y sus criterios ambientales

El texto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, según su Exposición de Motivos (apdo. I), tiene por finalidad la incorporación a nuestro ordenamiento de la Directiva 2004/18/CE, que sin duda es el motivo determinante de la apertura de un nuevo proceso de revisión de nuestra legislación de contratos públicos, e introduce modificaciones en diversos ámbitos de esta legislación, en respuesta a las peticiones formuladas desde múltiples instancias (administrativas, académicas, sociales y empresariales) de introducir diversas mejoras en la misma y dar solución a ciertos problemas que la experiencia aplicativa de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha ido poniendo de relieve.

En cuanto las principales novedades que presenta su contenido en relación con su inmediato antecedente, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000, la misma Exposición de Motivos apdo. IV) señala que se refieren a la delimitación de su ámbito de aplicación, la singularización de las normas que derivan directamente del Derecho comunitario, la incorporación de las nuevas regulaciones sobre contratación que introduce la Directiva 2004/18/CE, la simplificación y mejora de la gestión contractual, y la tipificación legal de una nueva figura, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

En relación a la atención a los criterios ambientales, continúa la Exposición de Motivos (apdo. IV-3) señalando que, «[...] incorporando en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, la Ley de Contratos del Sector Público incluye sustanciales innovaciones en lo que se refiere a la preparación y adjudicación de los negocios sujetos a la misma. Sintéticamente expuestas, las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un "comercio justo" con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)], y que permitan ajustar la demanda pública de bienes y servicios a la disponibilidad real de los recursos naturales [...]».

En cuanto al contenido sustantivo de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, el legislador se ha extendido más allá y ha tenido en consideración

dichos criterios ambientales a la hora de regular las diferentes facetas de la contratación pública, en más ámbitos de los expresados de modo explícito en la Exposición de Motivos.

De acuerdo con ello y refiriéndonos a un análisis concreto de cuales son las principales manifestaciones que los criterios ambientales tienen en la contratación pública, se puede hacer referencia en primer lugar a las **“Condiciones de Aptitud para contratar”**. Desde un punto de vista subjetivo, en todo contrato intervienen dos partes, de una parte, una Administración o un Poder Adjudicador; y de la otra, interviene una empresa. Para determinar las condiciones de aptitud de las empresas y que éstas puedan contratar con la Administración, el legislador contempla también la exigencia de posibles criterios, o la toma en consideración de cuestiones de naturaleza ambiental y lo hace desde una doble forma. En primer lugar, estableciendo un criterio negativo, excluyendo de la contratación administrativa a todas aquellas empresas o a todos aquellos empresarios que no sean debidamente respetuosos con las normas de carácter medioambiental. El art. 49.1 en sus apartados a) y c), prohíbe la contratación pública a aquellos empresarios que hubieran sido condenados en virtud de sentencia firme por la comisión de un delito de carácter medioambiental y al mismo tiempo, a todos aquellos que hubiesen sido sancionados administrativamente por la comisión de una infracción grave contra las normas que establecen los criterios de respeto al medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Sentado esto, a estas condiciones de carácter negativo, la LCSP contempla también un aspecto positivo, es decir, establece una serie de condiciones que en determinadas circunstancias pueden ser exigidas al empresario para que pueda acceder a la contratación pública. Y de esta forma, los arts. 65 *Solvencia técnica en los contratos de obras* y 67 *Solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios* de la LCSP establecen de manera expresa unas condiciones de carácter positivo que debe cumplir el empresario para poder acceder a la contratación con los organismos públicos. Naturalmente la acreditación de estas condiciones exige también una especial regulación por parte de la Ley, exigencia que en todo caso se establece en la Directiva 2004/18 CE para garantizar en todo caso un adecuado nivel de competencia entre las empresas en el momento de celebrarse los contratos públicos y que en ningún caso puede suponer restricciones en los medios para acreditar la solvencia ambiental a determinado tipo de documentos, o a un determinado tipo de certificaciones.

De esta forma, la LCSP establece en su *Artículo 70: Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental*. 1. *En los contratos sujetos a una regulación armonizada, los órganos de contratación podrán exigir la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental, remitiéndose al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación*. 2. *Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también*

aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los empresarios.

Es decir, no se limita exclusivamente a la posesión de determinados certificados, sino lo que se apunta es reunir unos requisitos siendo en cierta medida indiferente el modo en que se acrediten los mismos.

Estos requisitos se pueden exigir con carácter general, pero no debemos olvidar que en nuestro derecho, en la LCSP la aptitud para contratar con carácter general se acredita mediante la clasificación de la empresa o empresario. La clasificación se establece a través de una serie de criterios o procedimientos de actuación que sirven para establecer que el empresario cumple desde el punto de vista financiero y económico, y desde el punto de vista profesional y técnico, los requisitos y niveles de calidad suficientes para poder acceder a la celebración y ejecución de determinados contratos. Entonces, cuando la ley habilita mediante este título el poder realizar este tipo de contratos, está indirectamente indicando a la Administración que al poseedor de esta acreditación no se le puede negar la posibilidad de acceder a esos contratos incluidos dentro del grupo o categorías para los que hubiese obtenido clasificación el empresario.

Otra posibilidad que regula la LCSP es establecer **“Requisitos Ambientales que afecten al Objeto del Contrato”**, es decir, a la prestación o al servicio que se va a realizar, o la obra que se va a hacer. De hecho si se va a realizar una acción directa sobre el medio ambiente de modo muy eficaz, la mejor forma de hacerlo, indudablemente es la de definir el objeto del contrato en base a estos criterios. Art. 101 LCSP.

Estas prescripciones de carácter técnico deberán tener en consideración al establecer estos criterios dos ideas fundamentales: 1) que en ningún caso puedan crear condiciones que impidan un desarrollo normal de la competencia entre las empresas; y 2) en todo caso deben establecerse respetando condiciones de igualdad entre todos los licitadores.

Los órganos de contratación pueden indicar que productos o servicios provistos de etiqueta ecológica se consideran acordes con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de prescripciones técnicas, pero además deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado siempre que a través de él se acredite que el producto o la prestación de que se trate cumple las especificaciones exigidas. Esto está en consonancia con lo que anteriormente hemos manifestado respecto a la libertad de forma a través de la cual se puede acreditar el cumplimiento de las especificaciones de toda clase que afecten al medio ambiente.

El tercer método a través del cual intervienen los criterios ambientales o pueden intervenir los criterios ambientales dentro de la contratación pública lo establece la ley con referencia a los **“Criterios de Adjudicación de los Contratos”**. La LCSP regula esta materia en el art. 134 y ha sido especialmente cuidadosa en mantener el principio de objetividad en la valoración y elaboración de los criterios de adjudicación. Deberíamos decir en este sentido en primer lugar, que la ley establece de modo expreso la posibilidad de acudir a criterios de adjudicación que tengan relación, que estén

relacionados o que contemplen expresamente características ambientales. Pero ahora bien, esos criterios deben reunir determinados requisitos:

- 1) deben ser indicados expresamente en el pliego y el anuncio del contrato
- 2) debe indicarse la ponderación que de los mismos se hace
- 3) que tengan referencia con el objeto del contrato
- 4) y que estos criterios son cuantificables, es decir, que su aplicación es absolutamente objetiva y se puede realizar directamente a través de la utilización de una fórmula

Y finalmente, el último de los aspectos indicados en la ley a través de los cuales puede ponerse de manifestación los criterios ambientales en la celebración de los contratos públicos, es la posibilidad de que en los pliegos se establezca condiciones especiales de “Ejecución de los Contratos en base a criterios ambientales”.

Este es un tema que afecta cronológicamente a la última fase del contrato, es decir a la fase de ejecución del contrato y viene recogido de manera expresa en el art. 102. El principio general es que estos criterios deben ser compatibles con los principios comunitarios y deben recogerse en el anuncio del contrato y los pliegos de contratación. Pero con las condiciones especiales de ejecución de carácter ambiental nos encontramos con un problema: ¿cómo se exige su cumplimiento? Si se establecen simplemente en el contrato y no se prevé una reacción jurídica frente al incumplimiento, estaríamos ante un supuesto evidente una norma jurídica sin sanción. Para que esto no ocurra, la ley prevé expresamente diversas posibilidades a través de las cuales puede exigirse, o hacerse efectivo el cumplimiento de estas condiciones de ejecución estableciendo, en primer lugar, penalidades que pueden imponerse por el poder adjudicador como consecuencia del incumplimiento de las condiciones. Estas penalidades deben, como es lógico, guardar el principio de proporcionalidad, y en segundo lugar puede atribuírseles el carácter de obligaciones contractuales de carácter esencial, considerándose el incumplimiento de las mismas como causa de resolución del contrato y por último, pueden definirse, o podrán definirse, con arreglo a los requisitos que se establezcan reglamentariamente, como una infracción grave en la ejecución del contrato y acarrear como consecuencia de ello la imposición de una prohibición de contratar tal y como prevé la LCSP art. 49.2.e)

E) Reglamento 817/2009, de 8 de mayo por el que se desarrolla la LCSP 30/2007, de 30 de octubre.

El pasado día 15 de mayo de 2009 fue publicado en el BOE el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Con la promulgación de esta norma, se derogan los artículos 79, 114 a 117 y Anexos VII, VIII y IX del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Las principales novedades que incorpora el Real Decreto aprobado, en aras de reducir la carga administrativa que pesa sobre los órganos de contratación y sobre los propios licitadores, son la regulación de la clasificación de las empresas contratistas y del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas y la valoración de los criterios de apreciación subjetiva, la

regulación de las Mesas de Contratación a constituir en el ámbito de las Administraciones Públicas y las comunicaciones al Registro Oficial de Contratos.

En cuanto a las referencias ambientales en el Reglamento, tan sólo cabe destacar el desarrollo que realiza en su art. 14 sobre los efectos de las inscripciones de las prohibiciones para contratar en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, estableciendo que no producirán efectos, hasta su constancia en el Registro Oficial las prohibiciones de contratar acordadas en los supuestos, entre los que destaca, a las personas que hayan sido condenadas en virtud de sentencia firme por delitos relativos a la protección del medio ambiente, o a los empresarios sancionados por incumplimiento de la legislación ambiental.

V. COMPRA Y CONTRATACIÓN CON CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

¿Es posible impulsar un mercado ambiental desde el Sector Público?

Participación de la Empresa Privada en el proceso de implantación de la Compra y Contratación Pública Verde

Es evidente que el objeto inmediato y directo de la contratación pública es la obtención de bienes o servicios a través de los contratos y, por consiguiente, el objetivo principal de los poderes adjudicadores a la hora de actuar, es obtener una adecuada satisfacción de las necesidades públicas mediante el empleo de la menor cantidad posible de recursos económicos públicos, es decir, obtener la mejor relación calidad precio o como se suele decir "*Best value for money*".

Esta circunstancia no debe ser, sin embargo, obstáculo para que en la contratación pública estén siempre presentes los criterios de respeto al medio ambiente y de desarrollo sostenible y así lo dice la Directiva 2004/18/CE y así lo recoge expresamente la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007 (LCSP), cuya Exposición de Motivos establece de modo taxativo la intención del legislador al dictar esta Ley, diciendo que una de sus pretensiones es la previsión de mecanismos que permitan introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y ambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas.

La compra y contratación pública verde (CCPV), se puede definir como la compra o contratación por parte de la administración pública de bienes y servicios considerando no sólo los criterios económicos o técnicos, sino también el comportamiento ambiental de los productos, servicios u obras a contratar. Normalmente, las políticas y estrategias de CCPV se han centrado en la capacitación de los técnicos de la administración para introducir consideraciones ambientales en las contrataciones públicas. A nivel interno, las prácticas de CCPV también se han acompañado con medidas de sensibilización del personal. Por tanto, la CCPV se ha centrado mucho en la parte de la demanda, es decir, de la administración pública. No obstante, para poder adquirir productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente, es necesario que estos existan, en otras palabras, que haya una oferta suficiente de este tipo de bienes y servicios para que la administración pueda adquirirlos. A menudo, la estimulación de la oferta se hace únicamente a través de los procesos de contratación.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La importancia de la CCPV como instrumento idóneo para promover e implementar diversas políticas y estrategias ambientales ha sido reconocido por la Comisión Europea e incluido como herramienta imprescindible para la consecución de ciertas políticas clave para el desarrollo y competitividad de la Unión Europea como.

Especial énfasis se pone en el papel de la CCPV como estímulo para el desarrollo en Europa de tecnologías, productos y prácticas ambientalmente mejores, y para su penetración en el mercado a precios competitivos. Por ello, se recomienda que los Estados Miembro definan Planes de Acción Nacionales de CCPV y se fija como objetivo general, que el 40% de la contratación europea incluya criterios ambientales.

Asimismo, el Programa Marco Ambiental 2007-2010 establece la necesidad de desplegar una serie de instrumentos transversales que aporten la base y completen a las líneas de actuación a desarrollar para el cumplimiento de los compromisos asociados a las temáticas concretas (agua, energía, biodiversidad, etc.). Uno de estos instrumentos se recoge en la Condición necesaria 3. “*Utilizar el mercado a favor del medio ambiente*” que establece el objetivo de dar Impulso a la Compra Pública Verde.

La inserción de una política de compra sostenible suele venir acompañada de un análisis sobre los propios procesos de compra, y en la mayoría de los casos ayuda a detectar ineficiencias e irregularidades. En este sentido no sólo no tiene que suponer un incremento de costes sino que puede ayudar a un ahorro y a una gestión más eficaz del gasto público en tiempos de crisis.

El proyecto de investigación sobre la compra pública verde, RELIEF (estudio realizado por la Unión Europea sobre la compra pública sostenible iniciado en 2005), calculó la reducción potencial de los problemas ambientales atribuidos a la compra verde, demostrando que la compra pública sostenible podría desempeñar un papel clave en el cumplimiento de la legislación sobre protección del medio ambiente y de los compromisos políticos mundiales. Algunos resultados del estudio indican que:

- Si todos los poderes públicos de la UE solicitaran el suministro de electricidad verde se conseguiría un ahorro equivalente a 60 millones de toneladas de CO₂. El 18% de los compromisos del protocolo de Kyoto contraídos por la UE.
- Si todos los poderes públicos contaran con inodoros y grifos eficientes en los edificios, se reduciría el consumo de agua en unos 200 millones de toneladas.
- Si todos los poderes públicos de la UE exigieran ordenadores con potencia inferior a 5W en stand-by supondría un ahorro de más de 1000GWh anuales (160.000 toneladas CO₂ equivalente)

Por otro lado, respecto a los costes económicos de los productos ecológicos, es importante recordar que no necesariamente suponen un incremento del coste del producto. En 2007 la dirección general de Medio Ambiente de la Comisión Europea promovió la elaboración de un estudio, realizado por Ökoinstitut (Alemania) e ICLEI: “Costes y beneficios de los concursos Públicos

Verdes” (Cost and benefits of green public procurement in Europe) en relación a los costes económicos y los beneficios de la compra pública verde. Este estudio determinó los costes de los productos y servicios verdes (tendiendo en cuenta todo el ciclo de vida de los mismos) y los comparó con los costes de compra de esos mismos productos “no verdes” en distintas administraciones europeas. El resultado del estudio saca a la luz información referente a 11 productos prioritarios como el transporte, la electricidad, papel, comida, etc. Algunas conclusiones de éste estudio nos identificaron productos ecológicos con costes inferiores o ligeramente superiores al producto no-ecológico.

En todo caso, a la hora de valorar un producto o servicio, hay que considerar el valor del mismo en todo su ciclo de vida y consecuentemente los impactos negativos que se están reduciendo, y que a medio o largo plazo pueden suponer un coste mucho mayor para la Administración, pues como dijo Machado: “*sólo el necio confunde valor con precio*”.

BIBLIOGRAFÍA:

- BERMEJO VERA, J. (Dir.) y otros, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 6.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2005.
- BERNAL BLAY, M. A., «Acercas de la transposición de las Directivas Comunitarias sobre Contratación Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 168/2005.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Protección Jurídica del Medio Ambiente: Evolución y perspectiva general» Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004,
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., El régimen de la incorporación de criterios ambientales en la contratación del sector público: su plasmación en las nuevas leyes sobre contratación pública de 2007. *Contratación Administrativa Práctica*, Nº 80, Noviembre 2008
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M.ª Y., «La nueva regulación de la Contratación Pública en el Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Administración Pública*, núm. 166/2005
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., «Contratación pública con criterios de sostenibilidad. Situación actual y perspectivas», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2830/2005 [<http://www.revistaice.es>]
- GARCÍA RUBIO, F., «La introducción de cláusulas medioambientales en los procedimientos de contratación administrativos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 48/2005;
- GIMENO FELIÚ, J. M.ª (Dir.) y otros, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004;
- GIMENO FELIÚ, J. M.ª, «Los criterios objetivos a valorar en el concurso», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 15/2002;
- <http://www.ciudadesporelcomerciojusto.org>
- <http://www.comrapublicaetica.org>
- <http://www.compraverde.org>
- <http://www.usuarios.lycos.es/edea/2004/numero12/ambiental.htm>.

- IZQUIERDO LEJARDI, A., «Contratación pública con criterios de sostenibilidad. Un marco para el debate», VIII Congreso Nacional del Medio Ambiente, Madrid, 2006 (doc. original) [www.conama.org]
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, 4.^a ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005,
- MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, 3 vol., Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 y 1997, 4.^o vol., Ed. Edisofer, Madrid, 2003.
- MARTÍN OVIEDO, J. M.^a, PRESEDO REY, C. M.^a (Coords.) y otros, *Contratos Públicos 2008-2009*, Memento Práctico Francis Lefebvre, Madrid, 2007,
- MARTÍNEZ MERINO, J. L., *Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente. Papel y análisis de los Permisos de Emisión Negociables*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008
- MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., «El recurrente debate sobre los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En especial la inclusión de criterios medioambientales.
- MORENO MOLINA, J. A. y PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*, Ed. La Ley, Las Rozas (Madrid), 2007.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las nuevas Directivas sobre contratación pública en la Unión Europea: renovación formativa y experiencia judicial», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 18/2006
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás - Proyecto de Investigación SEJ 2007-62586/JURI, del Ministerio de Educación y Ciencia, «La participación privada en la satisfacción de las necesidades colectivas a través de la contratación del Sector Público», exposición del mismo se realizó en las Jornadas sobre «La Ley de Contratos del Sector Público», celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad de León los días 28 a 30 de abril de 2008.
- URÍA FERNÁNDEZ, F., «Apuntes para la reforma de la Legislación sobre Contratos de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 165/2004