



Contratación
pública responsable:
consideraciones
jurídicas, percepciones
y experiencias desde la
Región de Murcia

número 12
2019
cestrm
cuadernos

Cuadernos del Consejo
Económico y Social
de la Región de Murcia

cesrm
cuadernos

2019

J. Víctor Meseguer Sánchez (Dirección)
Irene Bajo García
José Luis Durán Sánchez
Fernando López Alonso
Gabriel López Martínez
Alejandra Selma Penalva
Javier Sierra Rodríguez

INFORME PARA EL CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

Contratación
pública responsable:
consideraciones
jurídicas, percepciones
y experiencias desde la
Región de Murcia

Señala el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Dentro de las numerosas facetas que presentan las políticas de la Unión, la contratación pública cobra una particular importancia, tanto por el volumen económico que mueve como por su repercusión sobre los más diferentes sectores.

De esta forma, dentro de los objetivos que pretende alcanzar la normativa europea en materia de contratación pública, destaca la sostenibilidad ambiental. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública,⁵³ en consonancia con la Estrategia Europa 2020, proclama la innovación ecológica como uno de los principales motores del crecimiento futuro de la Unión, imponiendo a los poderes públicos un uso de la contratación pública tendente a fomentar la citada innovación.⁵⁴

El legislador europeo es muy consciente del poder configurador de la realidad económica, social y ambiental que tiene la contratación pública. La Comisión de la Unión Europea y para de la Comisión "Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para

53 Y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
54 Vid. Considerando 47 de la citada Directiva 2014/24/UE.

1. FUNDAMENTO

JOSÉ LUIS DURÁN SÁNCHEZ
 Miembro del Grupo de Investigación sobre Responsabilidad Social, Innovación y
 Derechos Humanos
 Profesor asociado de Derecho Administrativo
 Universidad Católica San Antonio de Murcia

**Capítulo III
 CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LA
 CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Europa⁵⁵ cifra el importe de la contratación pública en el ámbito europeo en un 14% del Producto Interior Bruto⁵⁶. La Comisión propone hacer un uso estratégico de este abultado gasto público como balanza de cambio hacia una economía más sostenible, inclusiva, innovadora y competitiva⁵⁷.

Este enfoque de la contratación pública como herramienta para dirigir la actuación de las empresas hacia la consecución de fines de interés general como es la conservación del medio ambiente, hace que la contratación pública desarrolle una relevante función incardinable dentro de lo que tradicionalmente se ha definido por el Derecho Administrativo como actividad de fomento. Como bien señalaba la Comisión "La contratación pública puede configurar tendencias de producción y consumo, y un gran número de demandas «múltiples» para los productos y servicios «específicos» *Las autoridades creadas para los productos y servicios «específicos» con el medio ambiente o ampliar los ya existentes. Con ello ofrecerá también a las empresas un incentivo para desarrollar tecnologías ambientales»*⁵⁸.

En el mismo sentido, señala la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025) que "La contratación pública ecológica (CPE) es una importante herramienta para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles."⁵⁹ Mas concretamente, señala que sus objetivos son promover la adquisición de bienes, obras o servicios con el menor impacto medioambiental posible, servir a la Estrategia Española de Economía Circular, establecer medidas concretas para un crecimiento inteligente, sostenible e

55 Comunicación del 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".
56 Existen otras mediciones que aumentan su importe hasta el 19% del PIB si se incluye dentro de su cálculo las empresas de servicios públicos. Vid. fichas temáticas del Semestre Europeo. En sentido similar, llega a cifrarse en casi el 20% en la Comunicación de la Comisión (COM(2015) 614 final) de la anterior en el Anexo al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).
57 Señala el considerando 74 de la Directiva que las especificaciones técnicas que elaboran los comités públicos deben permitir alcanzar los objetivos de sostenibilidad.
58 COM(2008) 400 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Contratación pública para un medio ambiente mejor".
59 Primer inciso del Anexo al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).

Por otra parte y a nivel internacional, el Acuerdo sobre contratación pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC) también acoge a la orientación ecológica de la contratación pública. De esta forma, al abordar las especificaciones técnicas, se señala que cada parte "[...] podrá [...] preparar, adoptar o aplicar especificaciones técnicas con el fin de promover la conservación de los recursos naturales o proteger el medio ambiente"⁶⁰. Igualmente, en relación con el pliego de condiciones establecidas que "Los criterios de evaluación establecidos en el anuncio de contratación pueden ser en el pliego de condiciones podrán comprender, entre otras cosas, el precio y otros factores de costo, la calidad, el valor técnico, las características medioambientales, y las condiciones de entrega"⁶¹.

Por último, también debemos hacer referencia a los trabajos realizados por el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que ha venido trabajando en la promoción de la compra pública sostenible en todo tipo de países dentro del denominado Proceso de Marrakech sobre Producción y Consumo Sostenibles. Las cláusulas ambientales en la contratación pública son herramientas de adaptación a la Directiva 2014/18/CE reclamando que se *adquiritur in su usque*⁶².

2. CONCEPTO

En la esfera ambiental, los Estados miembros en general y a los poderes adjudicadores en particular, la observancia no sólo de la normativa ambiental europea e interna, sino también de los Convenios internacionales en la materia⁶³. A

60 Acuerdo Revisado sobre Contratación Pública. Organización Mundial del Comercio. Artículo X.6.
61 Acuerdo Revisado sobre Contratación Pública. Organización Mundial del Comercio. Artículo X.6.
62 Esta contratación pública ecológica se puede subscribir a su vez dentro de la categoría más amplia de la compra pública estratégica.
63 COM(2008) 400 final. P. 5. En el mismo sentido la define el inciso segundo del Acuerdo de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).
64 Concretamente, se citan cuatro Convenios: Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Convenio de Aarhus y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (Convenio de Estocolmo).

En consecuencia, además de los conceptos acunados en la citada norma, cobra particular importancia los principios enunciados dentro de la misma en cuanto se erigen en verdaderos principios informadores de las prescripciones técnicas de naturaleza ambiental.

El primero de ellos busca prevenir la contaminación, como un objetivo que también deberá presidir el establecimiento de prescripciones técnicas en la contratación pública. Para lograr este objetivo se deberá primar la aplicación de las mejoras técnicas que en cada momento se encuentran disponibles.

La importancia de las políticas de prevención de la contaminación viene determinada por las evidencias alcanzadas sobre los daños a la salud⁸³ y a la vida⁸⁴ de las personas derivadas especialmente de la contaminación atmosférica.

Como conclusiones de este principio, entre las principales especificaciones técnicas y/o criterios de adjudicación que pueden ser tenidos en cuenta por los órganos de contratación según el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, podemos señalar el control de la contaminación lumínica mediante la utilización preferente de luminarias que limiten la luz emitida por encima del horizonte en materia de alumbrado público o medidas para el control de la contaminación del agua en materia de carreteras.

En segundo lugar, será también un principio la evitación de la generación de residuos poniendo especial énfasis en la fase de preverificación pero también en la preparación para la reutilización, reciclado y otros tipos de valorización, incluida la valorización energética⁸⁵. De esta forma, también se incluyen criterios que favorecen el establecimiento de una economía circular a través de la contratación pública⁸⁶ incluyéndose entre las principales especificaciones técnicas y/o criterios de adjudicación que pueden ser tenidos en cuenta por los órganos de contratación según el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado diversas referencias a la reutilización y destino de los residuos.

Otro principio viene constituido por la exigencia de una utilización eficiente de los recursos entre los que destacan el agua, la energía y las materias primas. En esa misma línea de prevención, se establece también como principio la adopción de medidas para prevenir accidentes graves y limitar sus efectos sobre las personas y el medio ambiente.

82. VID EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY AIR QUALITY IN EUROPE 2018 report. 2018. 83. Accesible online en: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>
83. VID, BALLASTER DIEZ, J.M., PEÑEZ-HOYO, S. Efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud: una introducción. *Revista Española de Salud Pública*, 1999, vol. 73, p. 109.
84. LETT, L. A. Las amenazas globales, el reciclaje de residuos y el concepto de economía circular. *Revista argentina de microbiología*, 2014, vol. 46, no. 1, p. 1-2.
85. Y VARGAS MARCOS, F. La contaminación ambiental como factor determinante de la salud. 2005.
86. *Publica*, 2014, vol. 46, no. 1, p. 1-2.

Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025)». Dicha Orden reconoce la importancia de la contratación pública ecológica como instrumento para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles.

Descendiendo en nuestro análisis hasta el nivel autonómico, vemos como, a nivel regional, no contamos con una disposición análoga a la existente para el Estado, y dentro del ámbito municipal como vemos *infra* los principales avances han sido realizados en los Ayuntamientos de Murcia y Lorca, si bien este último queda centrado en cuestiones sociales.

Como se puede ver, la norma de mayor alcance viene constituida por la Ley 9/2017, de contratos del sector público. En la misma se aborda la incorporación de considerandos ambientales en diferentes fases del procedimiento.

El lugar donde las consideraciones ecosociales cobran particular importancia es en el pliego prescripciones administrativas particulares respecto del que señala la Ley que "incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que que como criterios de solvencia de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan". Del mismo modo señala que "El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales".

Dentro de las reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas, señala el artículo 126.4 que "Siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios regulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002, de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, actualizadamente artículos 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

80. Mención especial merecen los trabajos realizados por la Cîtecra Internacional de Responsabilidad Corporativa de la UCA por encargo de la Autoridad Portuaria de Cartagena para la incorporación de cláusulas ecosociales en su contratación. La Autoridad Portuaria de Cartagena se anticipa a la norma de la Administración General del Estado y sus resultados se encuentran en fase de implementación.
81. Artículo 122.2.

Por último, también se prevé el establecimiento de medidas para evitar cualquier riesgo de contaminación al cesar la explotación o la actividad de modo que el lugar en el que se hubiera desarrollado la actividad quede en un estado satisfactorio.

Si analizamos las distintas cláusulas ambientales utilizadas o sugeridas, las mismas encuentran acogida bajo alguno de esos principios, que en una adecuada hermenéutica pueden servirnos para evaluar otros posibles criterios ambientales que pudieran proponerse para su aplicación a la contratación pública.

Especial mención merecen en materia ambiental las etiquetas, que también han sido objeto de de atención por parte de la doctrina⁸⁵. Las etiquetas son entendidas por la ley como "cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos". De esta forma, cuando se pretende adjudicar obras, suministros o servicios con unas condiciones ambientales determinadas, se podrá exigir como prueba las correspondientes etiquetas⁸⁶ en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato.

Cabe la posibilidad que una etiqueta exija en parte condiciones relacionadas con el objeto del contrato y en parte otras condiciones no relacionadas con el mismo. Para esos casos, señala la ley que "los órganos de contratación no exigirán la etiqueta como tal, pero, en sustitución de esta, podrán definir las prescripciones técnicas por referencia a las especificaciones detalladas de esa etiqueta o, en su caso, a partir de esta, que estén vinculadas al objeto del contrato y sean adecuadas para definir las características de dicho objeto".

En todo caso, los requisitos ambientales que se puedan acreditar mediante una etiqueta, deben ser objetivamente verificables a través de un procedimiento participativo y ser accesibles para todas las partes interesadas.

En definitiva, la inclusión de consideraciones ambientales en la contratación pública se nos presenta como un elemento accidental del contrato capaz de producir un efecto muy positivo sobre la conservación del medio ambiente en general y cuya potencialidad como instrumento de mercado⁸⁷ al servicio de la conservación tiene aún por delante un importante camino que recorrer. En un escenario europeo en el que, pese a los esfuerzos realizados, siguen produciéndose todos los años pérdidas netas de biodiversidad, el fomento por vía normativa de

85 GARCÍA, J.J. El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública. En *Compra pública verde*. Atelier, 2018. p. 103-128.
86 Un ejemplo sería las de ganadería o agricultura ecológica.
87 VID. DÍAZ ALVAREZ, G. (Dir.) Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 2018.

la internalización de los costes ambientales de productos y servicios parece un buen camino para revertir la pérdida de biodiversidad.

BIBLIOGRAFÍA

BALLESTER DIEZ, F.; TENJAS, J.M.; PÉREZ-HOYOS, S. Efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud: una introducción. *Revista Española de Salud Pública*, 1999, vol. 73, p. 15-121.

DE GUERRERO MARTÍN, C. 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. Zaragoza, 2018.

DÍAZ ALVAREZ, G. (Dir.) Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 2018.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY AIR QUALITY IN EUROPE. 2018 report. *air-quality-in-europe-2018*. 2018. 83 p. Accesible online en: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>

PERNAS GARCÍA, J.J. El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública. En *Compra pública verde*. Atelier, 2018. p. 103-128.

LAZO VICTORIA, X. (Dir.). *Compra pública verde*. Atelier, 2018.

LETTI, L. A. Las amenazas globales, el reciclaje de residuos y el concepto de economía circular. *Revista argentina de microbiología*, 2014, vol. 46, no 1, p. 1-2.

VARGAS MARCOS, F. *La contaminación ambiental como factor determinante de la salud*, 2005.