

# LA INCLUSIÓN DE CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN COMO MEDIDA EFECTIVA PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (\*)

M<sup>o</sup> DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA COMPRA PÚBLICA VERDE NO ES UNA NOVEDAD: 1. La compra pública estratégica y su variante ambiental. 2. La «obligación» de incluir aspectos ambientales en la contratación pública. 3. Importancia de la inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública.– III. LA INCLUSIÓN DE CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN AMBIENTALES EN LOS PLIEGOS DEL CONTRATO: 1. Las condiciones especiales de ejecución como vía para lograr los objetivos ambientales de la contratación pública. 2. Respeto a los principios rectores de la contratación pública, con especial atención a los de publicidad y no discriminación. 3. Requisitos que deben cumplir las condiciones de ejecución. 4. Elección de las condiciones de ejecución.– IV. EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EJECUCIÓN: 1. La necesidad de controlar el cumplimiento de las condiciones de ejecución establecidas en los pliegos. 2. Distintos efectos del incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución. 3. Los indicadores de rendimiento y su configuración como parámetros objetivos de cumplimiento.– V. A MODO DE CONCLUSIÓN.– VI. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El estudio tiene por objeto determinar las medidas que deben ponerse en práctica para lograr la efectiva defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. Con dicha finalidad, se toma como punto de partida el análisis de la compra pública verde dentro de la actual estrategia de contratación europea y el supuesto carácter obligatorio de la inclusión de cláusulas ambientales. A continuación, se exponen los requisitos que deberán cumplir las condiciones especiales de ejecución del contrato, como elemento clave para la efectiva defensa del medio ambiente, el debido respeto a los principios que rigen la contratación pública y la forma de elegir y definir las condiciones que se exigirán al adjudicatario. Finalmente se pone de manifiesto la necesidad

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto estratégico S22\_17R, para los años 2017-2019, del grupo de investigación ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Departamento de Innovación, Investigación y Universidades del Gobierno de Aragón, y del Proyecto de Investigación titulado: «La regulación de los mecanismos de mercado para la protección ambiental en Derecho Administrativo», DER2015/67348-P, Ministerio de Economía y Competitividad. Proyecto Erasmus + GPP-Furniture.

de controlar el cumplimiento de las condiciones de ejecución mediante el establecimiento de indicadores objetivos y la determinación de las consecuencias de su incumplimiento, como garantía de eficacia de la protección del medio ambiente.

*Palabras clave:* compra pública verde; medio ambiente; condiciones especiales de ejecución; eficacia; supervisión del cumplimiento del contrato.

*ABSTRACT:* The study aims to identify the measures to be implemented to achieve effective environmental protection through public procurement. To this end, the analysis of green public procurement within the current European procurement strategy and the supposed mandatory nature of the inclusion of environmental clauses are taken as a starting point. The requirements to be met by the contract performance clauses are set out below, as a key element for the effective protection of the environment, due respect for the principles governing public procurement and the way in which the conditions to be met by the successful tenderer are chosen and defined. Finally, the need to monitor compliance with the implementation conditions by establishing objective indicators and determining the consequences of non-compliance as a guarantee of the effectiveness of environmental protection is highlighted.

*Key words:* green public procurement; environment; contract performance clauses; efficiency; monitoring contract compliance.

## I. INTRODUCCIÓN

La denominada compra pública verde es una realidad en nuestro ordenamiento jurídico desde hace más de veinte años (1). Son muchos los documentos,

---

(1) Como primer antecedente normativo en la materia podemos citar la Comunicación de la Comisión COM (98) 143, «La contratación pública en la Unión Europea», de 11 de marzo de 1998. En dicha Comunicación se incluye un apartado destinado a «Analizar y consolidar un efecto de sinergia con otras políticas comunitarias» entre las que se encuentra la protección del medioambiente. Allí la Comisión subraya que «el Derecho comunitario, y particularmente las directivas sobre contratación pública, permiten diversas posibilidades de tener en cuenta la protección del medioambiente en las compras realizadas por las Administraciones públicas», entre las que se encuentran la forma de definir los productos y servicios, la posibilidad de excluir a determinados candidatos, la elaboración de prescripciones técnicas que tengan en cuenta la protección del medio ambiente; la incorporación del objetivo de protección del medio ambiente como criterio de selección, la posibilidad de utilizar aspectos medioambientales para seleccionar la oferta económica más ventajosa o de exigir al proveedor que ejecute la prestación objeto del contrato en el estricto cumplimiento de ciertas obligaciones cuya misión es proteger el medio ambiente (p. 27).

Dos años antes se había publicado el Libro Verde de la Comisión Europea «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro», COM (96) 583 final, Comunicación adoptada por la Comisión Europea el 27 de noviembre de 1996, a propuesta del Señor Monti. En el apartado dedicado a «Contratación pública y otras políticas comunitarias» se incluyó el tratamiento de la «Contratación pública y medio ambiente» (pp. 44-46). Con el Libro Verde, la Comisión Europea quería incentivar un debate en el que se propusieran soluciones y mejoras

normativos y no normativos, que promueven y en ocasiones imponen la utilización de criterios ambientales en la contratación pública. No se trata, por lo tanto, de una novedad. Sin embargo, la imposición de condiciones ambientales en la contratación pública no siempre produce los efectos buscados y en la realidad el estado del medio ambiente en ocasiones empeora (2).

Por este motivo, en este trabajo pretendemos ir un paso más allá del análisis de la compra pública verde y de su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, con la intención de proponer ideas y apuntar posibles medidas que permitan lograr una mayor eficacia de los criterios ambientales en la contratación pública.

Para ello distribuiremos el trabajo en torno a tres aspectos esenciales. En primer lugar, analizaremos qué es la compra pública verde y cómo ha quedado configurada en la 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 (en adelante LCSP), con especial mención del alcance que tiene la supuesta «obligatoriedad» de la inclusión de condiciones ambientales en los contratos. En segundo lugar, nos detendremos a considerar la importancia de la inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública y profundizaremos en el papel que las condiciones especiales de ejecución pueden tener para lograr la efectiva defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. Finalmente, expondremos las diversas vías de control o supervisión de la ejecución de los contratos, como aspecto clave para lograr la eficacia de las medidas ambientales incluidas en los pliegos y la necesaria

---

para los problemas planteados sobre los mercados, además de tratar la incorporación de las directivas de contratación pública por los Estados miembros y el débil impacto económico de la política de contratación.

Posteriormente, se adoptó la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2001, COM (2001)247 final. El objetivo de esta Comunicación era estudiar las posibilidades que ofrece la legislación comunitaria vigente de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de modo que los poderes adjudicadores contribuyan al desarrollo sostenible.

Sobre los primeros hitos y la evolución normativa de la inclusión de criterios ambientales en la normativa comunitaria sobre contratación pública puede verse ROMÁN MÁRQUEZ (2018: 98-102), FERNÁNDEZ ACEVEDO (2018: 29-32), VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2011: 17 y ss.) y GALERA RODRIGO (2009: 12-16).

Sobre el contenido de las Directivas de 2004 y 2014 sobre la materia y su trasposición al ordenamiento jurídico español véase LÓPEZ TOLEDO (2018: 52 y ss.).

(2) Esta realidad se destaca, por ejemplo, en el Informe «La calidad del aire en el Estado español durante 2017», publicado el 20 de junio de 2018 por Ecologistas en Acción. En dicho Informe se establece que algunas de las principales causas de contaminación son el tráfico urbano y la contaminación industrial (pp. 35-37).

creación de indicadores objetivos que permitan conocer si se han cumplido o no los parámetros impuestos, así como las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento de las medidas ambientales.

## **II. LA COMPRA PÚBLICA VERDE NO ES UNA NOVEDAD**

La compra pública verde, también denominada compra pública ecológica, sostenible o responsable, es una de las variantes de la contratación pública estratégica que se promueve en nuestro país con el impulso de la Unión Europea y que tiene como objetivo lograr un cambio de paradigma en la adquisición de bienes, servicios u obras, de manera que, además de adquirir las prestaciones que necesita una Administración Pública, se promuevan otros objetivos públicos y, especialmente, los relacionados con las políticas sociales, medioambientales y de innovación (3).

### **1. La compra pública estratégica y su variante ambiental**

La Comunicación de la Comisión Europea «Contratación pública para un medio ambiente mejor» (4), define la contratación pública ecológica como «un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar». Resulta de gran interés dicha definición ya que en ella se recoge su vinculación con el ciclo de vida, aspecto esencial, como veremos, para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos.

La necesidad de utilizar la contratación pública para conseguir objetivos sociales, medioambientales y de innovación ha sido acogida también desde hace más de una década por las Juntas Consultivas de Contratación Adminis-

---

(3) Así, hace ya más de 10 años, GIMENO FELÚ (2006: 47 y 48) manifestaba que la política de contratación pública debía estar orientada no sólo a la consecución de objetivos de eficiencia económica, sino también a la consecución de objetivos sociales y medioambientales, configurados como parte de las políticas propias del Tratado de la Unión Europea. También han analizado el papel estratégico de la contratación pública más recientemente RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2013) y GIMENO FELÚ (2013).

Sobre la compra pública verde pueden verse, además de las obras sobre aspectos específicos que citaremos a lo largo de este trabajo, SIRVENT ALONSO (2010), SARASIBAR IRIARTE (2015), GONZÁLEZ GARCÍA (2015), MORENO MOLINA (2018) y PERNAS GARCÍA (2011).

(4) 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», adoptada el 16 de julio de 2008. Página 5.

trativa (en adelante JCCA). En este sentido resulta muy ilustrativo el Informe 1/2006, de 14 de diciembre, de la JCCA de Aragón (5):

*«la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí misma sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Es decir, la contratación puede, y debería ser, una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos».*

Y más adelante continúa:

*«Esto significa que los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país».*

Los diversos calificativos que se aplican a la contratación pública no tienen el mismo alcance. La contratación pública sostenible, a la cual se alude también como responsable, hace referencia a un concepto más amplio, que integra diversos aspectos que pueden verse afectados por el contrato. Así, este concepto abarca, por un lado, aspectos directamente relacionados con el medio ambiente, como el mantenimiento de las condiciones físico-químicas que hacen posible la vida, la limitación de la contaminación o la utilización de fuentes de energía renovables. Por otro lado, acogerá objetivos sociales, que pueden concretarse en la promoción de la igualdad de colectivos desfavorecidos, la lucha contra el desempleo o la pobreza, o el establecimiento de condiciones laborales adecuadas. Podrá contener asimismo factores económicos, entre los que se encuentran alcanzar mayores niveles de calidad de vida con un uso menos intensivo en recursos o el ahorro que puede suponer la consideración del coste de ciclo de vida del producto como criterio de adjudicación del contrato. Y con todo ello se relacionarán también aspectos éticos, como la lucha contra la corrupción o la promoción de la transparencia y la integridad, claves para la eficacia y la eficiencia de la contratación pública. Todos estos aspectos se incorporarán en los procesos y fases de la contratación pública, que acogerán sus características, fundamentos y objetivos (6).

---

(5) Informe 1/2006, de 14 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre «buenas prácticas medioambientales a considerar en la contratación de las obras públicas».

(6) Véase en este sentido PERNAS GARCÍA (2011: 72-73) o más recientemente LÓPEZ TOLEDO (2018: 51).

Así, podemos convenir en que la compra pública sostenible o responsable es un objetivo que engloba la compra pública verde o ecológica, circunscrita de manera más precisa a la consecución de objetivos ambientales a través de una adecuada configuración del contrato.

La compra pública ecológica es, por lo tanto, una herramienta específica dentro de la compra pública sostenible o responsable que pretende lograr resultados en diversas políticas públicas relacionadas con el medio ambiente, como la reutilización de envases y la reducción de residuos, la lucha contra el cambio climático, la utilización de energías renovables, la potenciación de la agricultura ecológica u otras muchas.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en la contratación pública verde es la relación existente entre la competitividad y la sostenibilidad. La Comunicación de la Comisión «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» (7) analiza dicha relación y destaca que la transición a una economía circular contribuye de manera clara a los esfuerzos de la UE para lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, ya que mantiene durante más tiempo el valor de los productos, materiales y recursos en la economía y reduce la generación de residuos. No podemos olvidar que la contratación pública representa una gran proporción del consumo europeo, por lo que puede desempeñar un papel clave en la economía circular. La Comisión pretende fomentar este papel a través de sus acciones sobre contratación pública ecológica y, más específicamente, a través de la elaboración de unos criterios a escala de la UE que puedan utilizar posteriormente, de forma voluntaria, las autoridades públicas. Estos criterios se desarrollan para facilitar la inclusión de requisitos ecológicos en los documentos de licitación pública, con la intención de alcanzar el necesario equilibrio entre la protección del medio ambiente, los costes, la disponibilidad en el mercado y la posibilidad de verificación el cumplimiento de los requisitos ambientales. Desde 2008 hasta la actualidad se han desarrollado criterios ambientales para diecinueve sectores de actividad, tales como productos de limpieza, ordenadores, muebles, servicios de catering, productos y servicios de jardinería, electricidad o carreteras. Tales criterios resultan de gran utilidad para que el órgano de contratación pueda elegir los requisitos ambientales que pretende imponer en los pliegos del contrato (8).

---

(7) COM (2015) 614 final, Bruselas, 2 de diciembre de 2015, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular». Página 9.

(8) Los criterios ambientales desarrollados hasta el momento están disponibles en la web de la Comisión Europea [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm). Todos ellos, salvo los relacionados con el sector del mueble, están disponibles en español

Tal y como hemos visto, el establecimiento de objetivos ambientales para satisfacer a través de la contratación pública no es una novedad. Sin embargo, el último paquete de directivas de contratación pública ha dado un nuevo y claro impulso a este aspecto esencial que ya se venía exigiendo anteriormente (9) y le otorga un papel clave en la Estrategia Europa 2020 (10), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos (Considerando 2).

Así, el Considerando 91 de 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 (en adelante Directiva 2014/24/UE), recuerda que el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) requiere que las exigencias de la protección del medio ambiente se integren en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (11). El principio de integración del medio ambiente en las demás políticas europeas, recogido tanto en el artículo 11 TFUE como en el artículo 35 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, permite comprender la lógica de buscar también a través de la contratación pública objetivos ambientales (12). En consecuencia, la Directiva clarifica de qué modo pueden contribuir los poderes adjudicadores a la protección del medio ambiente y al

---

y se dividen entre criterios básicos, diseñados para posibilitar una aplicación sencilla de la compra pública verde (centrados en las esferas clave del comportamiento medioambiental de un producto y cuyo objetivo es reducir al mínimo los gastos de administración que soportan las empresas) y criterios generales, que toman en consideración un mayor número de aspectos o mayores niveles de comportamiento medioambiental, y van destinados a autoridades que deseen ir más allá en el cumplimiento de los objetivos medioambientales y de innovación.

(9) En este sentido, ALONSO GARCÍA (2018: 2762) manifiesta que la nueva Directiva ha producido un giro extraordinario en la contratación pública. Desde su comienzo con pequeñas referencias y recomendaciones a las autoridades hasta la situación actual, en la cual se han creado mecanismos suficientes con los que se aspira a un futuro en el que todos los contratos que celebre el sector público sean sostenibles y utilicen las tecnologías más innovadoras. Sobre el análisis del cambio que ha supuesto la aprobación de las Directivas de 2014 en materia de compra pública verde véase también: MIRANZO DÍAZ (2017), ALONSO GARCÍA (2015) y LÓPEZ TOLEDO (2014).

(10) Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

(11) El contenido de dicho considerando es muy similar al Considerando 5 de 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.

(12) Sobre la relación entre dichos preceptos y las normas ambientales en la Unión Europea véase SANZ RUBIALES (2018: 53) y ROMÁN MÁRQUEZ (2018: 99).

fomento del desarrollo sostenible, garantizando al mismo tiempo la posibilidad de obtener para sus contratos la mejor relación calidad-precio.

Además, la Directiva 2014/24/UE recoge uno de los aspectos que consideramos esenciales para lograr la eficacia de las condiciones ambientales en la contratación. En su Considerando 40 recuerda la necesidad de llevar a cabo el control del cumplimiento de las disposiciones de Derecho medioambiental, social y laboral en las respectivas fases del procedimiento de licitación. Esto es, sobre todo, cuando se apliquen los principios generales que rigen la elección de participantes y la adjudicación de contratos, al analizar los criterios de exclusión y examinar las disposiciones relativas a ofertas anormalmente bajas. En todos estos casos será necesario verificar el cumplimiento de cada disposición con arreglo a las previsiones de la Directiva que establecen los medios de prueba y las declaraciones del interesado.

## **2. La «obligación» de incluir aspectos ambientales en la contratación pública**

Por su parte, la LCSP incorpora este nuevo enfoque estratégico de la contratación pública ya desde su Exposición de Motivos, donde se establece que la contratación es uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo una mayor racionalidad en el uso de los fondos públicos, necesaria para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental y de innovación y desarrollo.

Sin embargo, ya hemos visto que la posibilidad de acoger criterios estratégicos en la contratación pública no es una novedad. El mayor cambio operado por el último paquete de directivas y por su trasposición en la LCSP radica en que ha pasado de ser una mera opción a una obligación (13). Y donde quizás se perciba de manera más clara esta transformación de la compra pública estratégica de opción a obligación es en la actual regulación de las condiciones especiales de ejecución.

Es preciso apuntar que el carácter obligatorio que ha adquirido la compra pública estratégica en la LCSP no estaba presente en el artículo 70 de la Directiva 2014/24/UE (14), sino que responde a la voluntad del legislador

---

(13) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ (2015) ya apuntó este cambio de la recomendación a la obligación de la contratación socialmente responsable en el Anteproyecto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

(14) Por la importancia de la literalidad de dicho precepto, transcribimos dicho artículo 70: «Los poderes adjudicadores *podrán establecer* condiciones especiales relativas a la eje-

español. Como veremos a lo largo de este trabajo, toda la LCSP acoge la perspectiva de la compra pública estratégica, que se plasma en la introducción de criterios ambientales, sociales o de innovación en las diversas fases del contrato. En este sentido se puede destacar el primer inciso del artículo 1.3 LCSP, que constituye una evidente declaración de intenciones: «En toda contratación pública se incorporarán *de manera transversal y preceptiva* criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos».

Tal rotundidad podría entenderse desde el convencimiento del legislador de la importancia y la necesidad de lograr los objetivos sociales y medioambientales y, más específicamente, los retos marcados en la Estrategia Europa 2020, entre los que figuran reducir un 20% los niveles de emisión de gases de efecto invernadero de 1990, generar un 20% de energías renovables e incrementar un 20% la eficiencia energética (15).

Frente al carácter imperativo que parece desprenderse de este precepto, SANZ RUBIALES (2018: 56 y 57) critica la alusión a la «convicción» de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, ya que podría eliminar, o al menos matizar, la obligatoriedad de incluir criterios sociales y ambientales. Además, la inclusión de dicho término genera inseguridad, ya que no está claro si se trata de un condicionante y, en su caso, de dónde debe proceder el convencimiento ¿del titular del órgano de contratación?, ¿de la propia Ley? Sea como fuere, resulta indiscutible que muchos contratos no podrán incluir criterios ambientales entre sus cláusulas ya que la necesaria vinculación con el objeto del contrato conlleva que no siempre puedan exigirse este tipo de consideraciones.

La «obligatoriedad» proclamada en el artículo 1.3 LCSP se complementa con lo dispuesto en el artículo 202 LCSP en relación a las condiciones especiales de ejecución del contrato. Conforme a dicho precepto, que analizaremos

---

cución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 67, apartado 3, y se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Dichas condiciones *podrán incluir* consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo» (el subrayado es nuestro).

(15) Sobre este aspecto resulta esencial considerar el escaso margen que nos queda para lograr los mencionados objetivos. Estamos a finales de 2018, de manera que en menos de dos años se deberán analizar las actuaciones realizadas hasta ahora y poner las bases para obtener los resultados esperados, objetivo que, desgraciadamente, estamos aún muy lejos de lograr.

con más detalle en el epígrafe siguiente, será obligatorio incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución, que podrá referirse a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Este precepto supone un gran avance en relación a la compra pública estratégica, ya que establece la necesidad de que todo contrato contenga una previsión sobre otras políticas públicas. Sin embargo, la posibilidad de optar por diversos tipos de medidas: sociales, ambientales, económicas o de innovación, evidencia que no será obligatoria la inclusión de cláusulas específicamente ambientales, sino que en cada caso el titular del órgano de contratación decidirá, en función del tipo de contrato y del objetivo del mismo, qué condición o condiciones son las más adecuadas.

Junto a lo dicho, es preciso remarcar que a lo largo de la Ley encontramos preceptos que reflejan distinto grado de obligatoriedad sobre la inclusión de aspectos ambientales en la contratación y la defensa de sus requisitos. Así, por ejemplo, el 145.2 LCSP permite incorporar aspectos medioambientales o sociales como criterios de adjudicación del contrato, pero sin imponerlo: «los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio *podrán* incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato». Por otro lado, el importante y novedoso artículo 149.4 LCSP, establece como causa de exclusión obligatoria que las ofertas sean anormalmente bajas por vulnerar la normativa sobre subcontratación o incumplir las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral (16).

Tal y como exponíamos al inicio de este trabajo, consideramos que más allá de las diversas posibilidades de incluir condiciones ambientales en la contratación pública, lo esencial es lograr la eficacia de dichas previsiones. Para ello estamos convencidos de que un medio idóneo es el establecimiento de condiciones de ejecución en los pliegos de los contratos. Esto es así ya que, por un lado, se tratará de obligaciones que vinculen a cualquier

---

(16) Recuérdese que el artículo 152 del derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permitía apreciar las denominadas bajas temerarias, pero no obligaba a rechazar las ofertas que hubieran incurrido en ellas. Además, en dicho precepto se aludía expresamente a la normativa laboral: «el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación», pero no a la ambiental.

Frente a este precepto, el artículo 149.4 LCSP dispone: «*En todo caso*, los órganos de contratación *rechazarán* las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes (...)».

operador económico que pretenda concurrir a la contratación y necesariamente deberá reflejar en su oferta que dispone de los medios necesarios para cumplir las condiciones impuestas. Por otro lado, si las condiciones de ejecución están claramente definidas e incluyen métodos de verificación, será mucho más sencillo supervisar su correcta ejecución, plasmada en los pliegos, frente a la dificultad que conlleva controlar una oferta técnica en la que se establezca un plan ambiental. En este sentido podemos afirmar que las condiciones de ejecución son una buena herramienta que tienen los poderes adjudicadores para traspasar a la empresa adjudicataria del contrato la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos del contrato, tanto directos (la propia prestación que se exija), como indirectos (sociales, medioambientales o de innovación).

No obstante, como veremos más adelante, para lograr la correcta aplicación de las cláusulas ambientales será preciso que se haya determinado de forma correcta el objeto del contrato, que se hayan definido y difundido de manera adecuada los requisitos a cumplir por los licitadores y que se establezcan indicadores objetivos de cumplimiento y las consecuencias de las posibles infracciones. En este sentido, resultan de gran utilidad los análisis efectuados por los gestores y técnicos de la contratación pública, es decir, por las personas encargadas de llevar a la práctica las previsiones contenidas en las normas y los pliegos, y las conclusiones que obtienen. En este caso, todas las fuentes consultadas llegan a la misma conclusión que Martínez Fernández, Vicesecretario General del Ayuntamiento de Valladolid, quien señala en la Comunidad de Prácticas de Contratación Pública que «el control de la ejecución de los contratos es la asignatura pendiente en la práctica de la contratación pública» (17).

### **3. Importancia de la inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública**

La Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (artículo 45.2), y una de las vías a través de las cuales pueden cumplir con esta obligación es con la utilización de la compra pública verde.

Según la Comisión Europea, el gasto público en obras, productos y servicios asciende aproximadamente a 1,8 billones de euros anuales, por lo que

---

(17) <http://www.contratacionpublicacp.com>.

representa en torno a un 14% del PIB de la UE (18). Si tenemos en cuenta ese porcentaje de gasto, resulta claro que los poderes públicos pueden configurarse como agentes de cambio e influir directamente sobre los objetivos de sostenibilidad si eligen adquirir productos, servicios y obras de impacto ambiental reducido. Son muchas las opciones que en este ámbito tienen los poderes públicos, como potenciar el uso de energías renovables para los edificios públicos (por ejemplo, a través de la generación de energía solar o eólica o la exigencia de que el suministro de energía sea de fuentes renovables), promover la reutilización de envases y la reducción de residuos en comedores públicos (mediante la imposición de que el suministrador recupere y reutilice los envases de los productos o la petición de que se le provea de productos a granel) o prohibir la utilización de sustancias tóxicas o dañinas (sería el supuesto de un contrato de servicios de limpieza donde se exija la utilización de productos ecológicos). La importancia de dichas acciones radica en la dimensión de los contratos suscritos por las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, se calcula que en los Países Bajos se dejarían de emitir tres millones de toneladas de CO<sub>2</sub> si todas las autoridades neerlandesas aplicaran los criterios de contratación pública sostenible, que incluyen criterios ecológicos, y que el consumo de energía del sector público se reduciría en un 10% (19).

Además del efecto directo derivado de la opción por la compra pública con criterios ambientales, las decisiones de los poderes públicos en este ámbito despliegan otros efectos indirectos. Así, las Administraciones públicas se convierten en un motor fundamental de innovación, al proporcionar a la industria incentivos reales para desarrollar productos y servicios ecológicos. Esto es particularmente cierto en sectores en los que los compradores públicos representan una proporción elevada del mercado (por ejemplo, los sectores de la construcción, los servicios de salud o los transportes). En este tipo de contratos las empresas se esforzarán en mejorar sus ofertas para ser adjudicatarias del contrato, de manera que se conseguirán incluso resultados mejores que los previstos inicialmente por el poder público.

Para los supuestos en los que el órgano de contratación desconozca qué tipo de condiciones son exigibles a los operadores económicos, el coste adicional que puede suponer una exigencia medioambiental o el plazo que habrá

---

(18) Comisión Europea (2015). *Public Procurement Indicators 2013*. Estos datos no incluyen el gasto realizado por las empresas de servicios públicos. Las estimaciones anteriores (2011) que incluían la contratación de servicios públicos situaban este porcentaje en torno al 19 % del PIB de la UE, con un valor superior a 2,3 billones de euros.

(19) *De impact van het programma duurzaam inkopen anno 2011*, página 4 (Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente de los Países Bajos, 2011). Ejemplo extraído de la Guía publicada por la Comisión Europea «Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica», 3<sup>o</sup> edición, página 6.

de dar al adjudicatario del contrato para que alcance los resultados esperados, será muy conveniente que antes de preparar el pliego del contrato se lleve a cabo una consulta preliminar del mercado, de manera que el órgano de contratación informe de sus planes y requisitos a los operadores económicos y, al mismo tiempo, obtenga del mercado la información necesaria y actualizada para redactar el pliego (20).

La opción de los poderes públicos por la utilización de la compra pública verde tiene también el efecto de generalizar en el mercado bienes y servicios ambientalmente más eficaces. Lógicamente, si las empresas han desarrollado nuevos productos pretenderán comercializarlos para recuperar sus inversiones y lograr un mayor beneficio. Esta existencia de bienes y servicios ecológicos, unido al efecto incentivador del consumo responsable que puede tener el ejemplo de las Administraciones públicas, tendrá resultados beneficiosos para la naturaleza. Sin embargo, si se pretende que las medidas a favor del medio ambiente puestas en práctica por los poderes públicos tengan mayor efecto en los consumidores finales y les propongan alternativas ecológicas, será necesario que además se lleve a cabo una campaña de difusión y concienciación. En Europa contamos en este sentido con el ejemplo negativo de la Etiqueta Ecológica Europea, que no tuvo en un primer momento el efecto incentivador del consumo responsable que se esperaba (21).

Gran parte de la concienciación y verdadera promoción del consumo responsable se debería encaminar a explicar la necesidad de actuar cuanto antes, de una manera decisiva, si queremos alcanzar los objetivos medioambientales que nos hemos trazado. Parafraseando a Einstein, no podemos seguir con los mismos hábitos de consumo si queremos conseguir la mejora del medioambiente, con el añadido de que obtener resultados positivos en este ámbito no es quizá una mera opción, sino una necesidad vital. Baste un dato para ilustrar la verdadera dimensión del problema y los efectos positivos directos que pueden derivarse de un cambio en este ámbito: se calcula que podemos optimizar el consumo energético en dos tercios aproximadamente, es decir, que estamos derrochando un 60% de un recurso caro y con efectos ambientales negativos (22).

Sin embargo, como los argumentos estrictamente ligados a la mejora de las condiciones ambientales no siempre tienen la eficacia que deberían, es también de gran utilidad recordar que la utilización de la contratación pública

---

(20) Sobre las consultas preliminares del mercado, su funcionamiento y las cautelas que deben adoptarse para no vulnerar los principios que rigen la contratación véase DE GUERRERO MANSO (2018a).

(21) Sobre este aspecto véase LOZANO CUTANDA (2010: 5) quien afirma que tras 8 años de implantación seguía siendo desconocida para una gran mayoría de consumidores europeos.

(22) GALERA RODRIGO (2009: 13).

con criterios ecológicos puede permitir ahorros económicos, tanto para las autoridades públicas como para los consumidores finales. Para ello es necesario tener en cuenta no sólo el precio de adquisición del bien, sino todos los costes del ciclo de vida de un producto (23). La adquisición de productos energéticamente eficientes o que ahorren agua, como en el caso de los electrodomésticos, puede ayudar a reducir significativamente las facturas de esos servicios básicos. La reducción de las sustancias peligrosas en los productos adquiridos puede minimizar sus costes de eliminación, que soportamos entre todos. Además, los poderes públicos que implantan condiciones ambientales en sus contratos estarán mejor preparados para hacer frente a los desafíos medioambientales, por ejemplo, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o avanzar hacia un modelo de economía circular. Este ahorro no es una mera teoría, sino una realidad constatada tanto por los consumidores finales, como por las administraciones públicas. Tal es el caso de la ciudad de Ratisbona, que al utilizar criterios ambientales en la contratación pública ha contribuido a ahorrar 10 millones de euros en concepto de gastos de energía y agua a lo largo de un periodo de 15 años (24).

De lo expuesto hasta el momento resulta evidente que la utilización de criterios ambientales en la contratación pública es una poderosa herramienta para lograr los objetivos de las políticas medioambientales relacionados con el cambio climático, la limitación de emisiones contaminantes, la utilización de los recursos, la reducción de la demanda energética, el fomento de energías renovables y la producción y el consumo sostenibles, sobre todo si se considera la importancia del gasto de los poderes públicos en la adquisición de bienes y servicios. El sector público, por lo tanto, debe asumir su protagonismo y convertirse en un agente de cambio. Para ello deberá analizar qué vía es la más adecuada para conseguir sus objetivos: inclusión de requisitos ambientales en su política de adquisición de productos, servicios u obras (25),

---

(23) Sobre el concepto, la regulación y la utilización del coste del ciclo de vida véase LAZO VITORIA (2018: 136-144). Asimismo, en el libro de reciente publicación dirigido por dicha autora se encuentran interesantes análisis sobre la metodología y aplicación del coste del ciclo de vida en general LETÓN GARCÍA (2018), aplicado a electrodomésticos GARBAJOSA ESCALERA (2018), en las políticas europeas de producto LÓPEZ BLANCO (2018), en el reciclaje de tecnología de membrana SENÁN SALINAS (2018) y en energía DE LA RÚA LÓPEZ (2018).

(24) «Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica», 3<sup>o</sup> edición, página 6.

(25) Si se opta por la compra pública verde el primer requisito será definir el objeto conforme a los objetivos ambientales que se pretendan satisfacer y, posteriormente, el órgano de contratación deberá analizar las diversas posibilidades a las que puede recurrir en función de los resultados que pretenda alcanzar: criterios relacionados con la selección del contratista, criterios de adjudicación, definición del pliego de prescripciones técnicas o la configuración de condiciones especiales de ejecución, esenciales o no. Sobre las cláusulas ambientales véase BERNALDO DE QUIRÓS (2018) y OLLER RUBERT (2010); sobre el objeto del contrato ROMÁN

aprobación de legislación sectorial que imponga determinadas medidas (26), o el desarrollo de medidas de fomento (27), por citar las tres vías de actuación más claras. Cuando los poderes públicos vayan a optar por una u otra vía, deberán tener en cuenta la existencia de dos niveles distintos. Por un lado, el control del cumplimiento de los mínimos legales, es decir, las obligaciones que en todo caso se tienen que poner en práctica por los diversos operadores económicos y, por otro lado, la posibilidad de recurrir a herramientas para mejorar las condiciones y los resultados en el medio ambiente. Si se trata de medidas de protección adicionales, las Administraciones públicas no estarán obligadas a actuar, sino que podrán optar por las herramientas que consideren más adecuadas en cada caso, siempre vinculadas con la necesidad que se pretenda atender.

### **III. LA INCLUSIÓN DE CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN AMBIENTALES EN LOS PLIEGOS DEL CONTRATO**

Hasta el momento hemos visto que la compra pública verde no es una novedad, su consideración dentro de la compra pública estratégica y la importancia de incluir cláusulas ambientales en la contratación pública. Sin embargo, si se pretende que las previsiones en torno a la protección del medioambiente sean realmente efectivas y trasciendan del mero márketing, resulta imprescindible incluir condiciones especiales de ejecución en los pliegos del contrato.

#### **1. Las condiciones especiales de ejecución como vía para lograr los objetivos ambientales de la contratación pública**

Las condiciones de ejecución de un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden en la evaluación de las ofertas, sino que despliegan sus efectos en la ejecución del contrato. Es decir, determinan la forma concreta en que deberá actuar el contratista, sea quien sea el adjudicatario final, para cumplir con las previsiones del contrato.

La actual regulación de las condiciones de ejecución en la LCSP proviene de la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de

---

MÁRQUEZ (2018), sobre las prohibiciones de contratar MEDINA ARNÁIZ (2018: 53 y ss.) y sobre los criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental VALCÁRCEL FERNÁNDEZ y GÓMEZ FARIÑAS (2018).

(26) Sobre la obligatoriedad de incorporar criterios ambientales impuestos a través de la legislación sectorial véase VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2011), ROMÁN MÁRQUEZ (2018: 100) y SANZ RUBIALES (2018: 57-58).

(27) Sobre la relación entre la contratación pública y las técnicas de fomento véase SANZ RUBIALES (2018: 54-55) y BETANCOR RODRÍGUEZ (2014: 1459).

adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. En su artículo 26 se establecía, de manera similar a la redacción actualmente vigente, que: «Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental». Dicha previsión se complementaba con lo dispuesto en el Considerando 33 de la Directiva, según el cual, las condiciones de ejecución son admisibles «siempre y cuando no sean directa o indirectamente discriminatorias y se señalen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones».

Posteriormente, la Directiva 2014/24/UE regula las condiciones de ejecución en su artículo 70, pero les otorga un matiz distinto. Por un lado, recoge expresamente la necesidad de que las condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido amplio que abarca todo el ciclo de vida del producto. Es decir, que se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud del contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Por otro lado, el artículo 70 establece la obligación de publicidad de manera similar a la Directiva de 2004: que se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Y en tercer lugar, la nueva regulación establece que las condiciones especiales de ejecución pueden incluir consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental, social o relativas al empleo. Es decir, que se hace referencia expresa a la posibilidad de utilizar la contratación pública de forma estratégica.

El legislador español, por su parte, ha ido un paso más allá. Como apuntamos anteriormente, el artículo 202 LCSP no se limita a permitir la inclusión de criterios estratégicos en la contratación pública, sino que exige que en todo caso se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución económica, relacionada con la innovación, de tipo ambiental o de tipo social. De esta manera, a través de la contratación pública se debería conseguir una mejora en otras políticas públicas a medio o largo plazo, entre las que se encuentra la protección del medio ambiente.

## **2. Respeto a los principios rectores de la contratación pública, con especial atención a los de publicidad y no discriminación**

La determinación de las condiciones de ejecución del contrato deberá hacerse con respeto de los principios que rigen la contratación pública: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, integridad y proporcionalidad, y bajo el principio de eficiencia en el gasto público.

De lo dicho se desprende la importancia que adquiere una correcta configuración de las condiciones especiales de ejecución, que deberán ser respetadas por todos los licitadores en el desarrollo del contrato. Además, el incumplimiento de estas condiciones puede conllevar penalidades, dar lugar a una prohibición de contratar o suponer la rescisión del contrato, por lo que el contratista tendrá un gran interés en cumplir de manera adecuada con dichas previsiones. Para ello será necesario adoptar ciertas cautelas en la determinación de este tipo de condiciones, que pivotan fundamentalmente sobre el respeto del principio de publicidad y el de igualdad y no discriminación de los licitadores. Es cierto que dichos principios se deben cumplir en todas las fases del procedimiento de contratación, pero por la radical importancia de este tipo de cláusulas consideramos que su imposición requiere una especial atención, que a su vez facilite el control posterior de su cumplimiento.

En cuanto a la publicidad de estas condiciones, cualquier operador económico que tenga interés en presentar una oferta deberá conocer con anterioridad qué obligaciones va a asumir en el caso de resultar adjudicatario del mismo, por lo que será obligatorio que las condiciones especiales de ejecución se indiquen tanto en el anuncio de licitación como en los pliegos (artículo 202.1 LCSP). De esta manera, las obligaciones impuestas por el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, por lo tanto, desde el momento del inicio del procedimiento de licitación, vincularán al adjudicatario hasta el momento de finalización del contrato, y podrán afectar a todas las fases y aspectos del mismo.

Uno de los aspectos que pueden quedar afectados por la elección de unas condiciones de ejecución u otras y que deberá gozar de publicidad suficiente, será el presupuesto base de licitación. Resulta esencial que el órgano de contratación analice si el tipo de condición o las características exigidas en el contrato pueden suponer un coste añadido en la ejecución del mismo. Esta circunstancia deberá reflejarse adecuadamente en el presupuesto base de licitación, ya que si está calculado por debajo del coste real pueden ocasionarse dos situaciones, igualmente negativas. La primera de ellas, que suponga una restricción indebida de la competencia, ya que algunos de los licitadores pueden ver limitada su posibilidad de concurrir al procedimiento

por no poder plasmar el coste adicional de las condiciones de ejecución en su oferta o considerar que los requisitos que se les van a imponer desde la Administración pública no están suficientemente remunerados. La segunda posibilidad es que el cumplimiento del contrato por parte del adjudicatario no sea conforme con las exigencias establecidas y se obtengan prestaciones de menor calidad o que no sean acordes con los requisitos del pliego. Ya hemos aludido anteriormente a la posibilidad de acudir a las consultas preliminares del mercado en el caso de que el órgano de contratación no disponga de información actualizada sobre los costes adicionales de las condiciones que pretende imponer a los operadores económicos.

Al determinar el presupuesto base de licitación, el órgano de contratación deberá considerar si el objetivo buscado a través de la imposición de esa condición de ejecución es proporcional al desembolso económico que supone y si cumple el principio de eficiencia en el gasto público. En este sentido conviene recordar que, aunque la defensa del medio ambiente sea un fin necesario y loable, no es posible hacerlo, valga la expresión, «a cualquier precio». Es preciso buscar el equilibrio entre la actividad económica y la protección del medio ambiente, desde la doble vertiente de la inversión o gasto que puede permitirse una Administración para cada una de las políticas de su competencia, y de la imposibilidad de prohibir cualquier actividad que sea contraria al medio ambiente y la necesidad de promover la libre competencia, ya que será necesario acudir a la ponderación de los intereses en juego y tomar una decisión caso por caso (28).

En este sentido, pese a no estar directamente relacionado con las condiciones de ejecución del contrato, conviene poner de relieve que la vertiente económica de la protección del medio ambiente va a tener una incidencia mayor en los contratos a partir de la nueva regulación de los criterios de adjudicación, ya que al permitirse la determinación del coste del ciclo de vida como único criterio de adjudicación se pueden monitorizar los costes ambientales y las externalidades producidas en cualquiera de las fases y procesos de creación, distribución, mantenimiento y eliminación del producto. Esto implica, asimismo, que los criterios ambientales pueden tener un valor elevado como criterios de adjudicación, pese a no formar parte de la sustancia material del contrato, ya que se podrán incluir como criterios económicos para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa (29). Es decir, casi cualquier contrato

---

(28) Hace ya más de 15 años, PRIETO ÁLVAREZ (2002: 120), expuso la necesidad de superar el aparente antagonismo entre medio ambiente y competencia, puesto que se trata de políticas compatibles y no contrapuestas. Sobre la interesante relación entre la actividad económica, libre competencia y la protección del medio ambiente véase GONZÁLEZ GARCÍA (2010) y PERNAS GARCÍA (2014).

(29) Véase RAZQUIN LIZARRAGA (2017).

podrá incluir criterios ambientales, pero su exigencia y su valoración deberán ser proporcionales a su importancia en el contrato (30).

Además del principio de publicidad, en la elección y aplicación de las condiciones especiales de ejecución adquiere una importancia especial el principio de no discriminación, ya que la determinación de las condiciones especiales de ejecución dejará fuera a las empresas que carezcan de recursos adecuados para cumplir con las previsiones exigidas en el contrato y su imposición afectará a las ofertas que presenten, puesto que el empresario repercutirá en el precio del contrato el coste de hacer frente a dichas condiciones de ejecución. Se trata de un equilibrio complejo entre la búsqueda de condiciones adecuadas de protección del medio ambiente y la no imposición de trabas innecesarias a libre competencia. Sin embargo, no se trata de una preocupación reciente, sino que ya fue objeto de análisis por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) en su conocida sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Concordia Bus Finland* (C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495). En el fallo el Tribunal expone:

*«1) cuando, en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación.*

*2) El principio de igualdad de trato no se opone a que se tomen en consideración criterios relacionados con la protección del medio ambiente, como los controvertidos en el asunto principal, por el mero hecho de que la propia empresa*

---

(30) Sobre este aspecto puede verse el Acuerdo 45/2016, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, que declara la nulidad de un criterio de adjudicación social (la contratación de mujeres) por considerar que la valoración que se daba en el contrato a dicho criterio era desproporcionada (25 puntos sobre un total de 100).

Frente a ello, la STJUE (Sala Sexta) de 4 de diciembre de 2003, *EVN AG y Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* (C-448/01, ECLI:EU:2003:651), establece en su fallo que «La normativa comunitaria en materia de contratación pública no se opone a que una entidad adjudicadora establezca, para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa a efectos de la adjudicación de un contrato de suministro de electricidad, un criterio consistente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, al que se atribuye un coeficiente de ponderación del 45%, careciendo de relevancia a este respecto el hecho de que dicho criterio no permita necesariamente alcanzar el objetivo que se persigue».

*de transportes de la entidad adjudicadora sea una de las pocas empresas que pueden ofrecer unos vehículos que cumplan los criterios mencionados».*

Es decir, en esta temprana sentencia el TJUE afirma que no se vulnera la igualdad de trato ni se produce la discriminación de ninguno de los licitadores por adjudicar un contrato al empresario que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, calculada conforme a criterios ecológicos, siempre y cuando se cumplan unos requisitos mínimos. El Tribunal enfatiza que no es impedimento para ello que la empresa que ha ganado el contrato pertenezca a la entidad adjudicataria y sea una de las pocas que pueden ofrecer las condiciones que se exigían en el contrato.

Al versar la sentencia sobre criterios de adjudicación podemos preguntarnos si el pronunciamiento variaría en el caso de que los criterios ambientales cumplidos por una o muy pocas empresas fueran exigidos como condiciones de ejecución del contrato. La cuestión tiene un matiz importante, ya que en el caso de establecerse como criterios de adjudicación resultan optativos por parte de la empresa, que puede incluirlos o no en su oferta, si bien es cierto que no obtendrá la valoración de dicho requisito y, por lo tanto, es posible que no resulte adjudicataria del contrato. Frente a ello, en el caso de tratarse de condiciones de ejecución se configuran como un elemento fijo delimitador de la posibilidad de concurrir a la licitación, ya que si no pueden cumplirlo no podrán realizar la prestación requerida por el órgano de contratación.

Sobre este aspecto, interesa glosar la reciente Resolución 256/2017 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid (en adelante TACPM), de 19 de septiembre de 2017, que anula el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del «Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica y gas natural para edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos (5 lotes)». Si bien el análisis efectuado de esta Resolución es amplio, consideramos que resulta de utilidad, ya que analiza la posibilidad de establecer criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución ambientales, así como el requisito de su vinculación con el objeto del contrato.

Se trata de un recurso especial interpuesto por Gas Natural Comercializadora, S.A., al entender que el PCAP establecía unos criterios de adjudicación contrarios a Derecho, que restringían las posibilidades de concurrir a la licitación en igualdad de condiciones con el resto de potenciales licitadores, y la duplicidad de exigencias técnicas ambientales como criterio de adjudicación y condición de ejecución.

Por un lado, el apartado 3 del pliego de prescripciones técnicas obligaba a que el 100% de la energía eléctrica que se suministrara al Ayuntamiento,

fuera renovable y estuviera certificada mediante garantía de origen (31). Dicho requisito se configuró como elemento esencial de la ejecución del contrato.

Por otro lado, en el pliego se establecía como criterio de adjudicación el etiquetado de la electricidad, que informa sobre la mezcla de energías correspondiente a la energía eléctrica vendida por cada empresa comercializadora, sus emisiones de CO<sub>2</sub> y los residuos nucleares de alta actividad.

El TACPM analiza ambos requisitos y concluye que sólo existiría duplicidad si con la exigencia de la etiqueta de electricidad se pretendiera valorar el impacto ambiental de emisiones en CO<sub>2</sub> de la energía contratada, ya que al exigirse como condición de ejecución que el 100% de la energía suministrada proceda de fuentes renovables, no se añadiría nada al exigir además que la suministradora sea comercializadora o distribuidora preferentemente de este tipo de energía que no emite CO<sub>2</sub>. Sin embargo, el certificado de garantía de origen incluye tanto energía procedente de fuentes renovables puras como la cogeneración de alta eficiencia, y estas formas de producción sí pueden generar emisiones de CO<sub>2</sub>. Por tanto, al no valorarse los mismos conceptos, con carácter genérico, no existe la duplicidad invocada por la recurrente.

No obstante, pese a la posibilidad teórica de valorar ambos conceptos en una licitación, el TACPM recuerda que es preciso que los criterios valorados como criterios de adjudicación o exigidos como condición de ejecución estén vinculados con el objeto del contrato, esto es, que se refieran a los aspectos de la oferta: a las condiciones bajo las que los licitadores proponen la ejecución de la prestación contratada. Frente a esto, la etiqueta expedida a la comercializadora tiene en cuenta todas sus fuentes de obtención de energía, entre las que puede figurar carbón, fuel, gas u otras más contaminantes que la que es objeto de compra en el contrato, y no se circunscribe al suministro concreto que hará al Ayuntamiento, lo que permitiría comparar la menor emisión de CO<sub>2</sub> de la energía que realmente se compra.

En consecuencia, no se puede valorar como criterio de adjudicación de la oferta realizada la etiqueta de la energía que se otorga a año vencido a la empresa y en la que se tiene en cuenta toda la energía comercializada por ella. En opinión del TACPM, la etiqueta de electricidad se podría valorar, en cambio, como un criterio de selección del contratista y, posteriormente, el Ayuntamiento de Madrid podría establecer «en el pliego algún sistema que, con base en la etiqueta, permita valorar exclusivamente los niveles de emisión de CO<sub>2</sub> de la energía procedente de fuentes de cogeneración de alta eficiencia».

---

(31) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) certifica oficialmente, a año vencido, que la energía eléctrica suministrada durante un año a un contrato en particular, y no a otro, procede de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

El TACPM, por lo tanto, reconoce la legalidad de pedir como condición de ejecución la garantía de origen 100% renovable de la energía a suministrar mediante el contrato, ya que considera que no limita la concurrencia y garantiza la igualdad de trato de los licitadores (32), pero anula el criterio de adjudicación relativo a la etiqueta de la electricidad comercializada o distribuida el año anterior.

Tras la anulación de dicho pliego, el Ayuntamiento de Madrid licitó un nuevo contrato de suministro de energía eléctrica, que también fue recurrido ante el TACPM y fue objeto de la Resolución 110/2018, de 18 de abril de 2018. Frente a la exigencia en el primer Acuerdo Marco de la etiqueta de electricidad como un criterio de adjudicación, en los pliegos de este segundo contrato el Ayuntamiento optó por incluir la certificación emitida por la CNMC como una condición de solvencia de los licitadores (33). Dicha opción pone de manifiesto las diversas vías en las que un órgano de contratación puede exigir la protección del medio ambiente, ya que también podría haber establecido ese requisito como condición especial de ejecución y establecer penalizaciones por su incumplimiento, posibilidad admitida por el TACPM en su Resolución 256/2017 de 19 de septiembre, anteriormente mencionada, y por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1148/2017, de 1 de diciembre. De esta manera en el PCAP se exige que la empresa comercialice en exclusiva energía renovable, excluyendo a aquellas que suministren un mix de fuentes de generación de energía.

El TACPM considera que la certificación exigida es adecuada para acreditar la solvencia técnica. Se trata de un criterio *ex ante*, es decir, un valor histórico y público y, por lo tanto, un criterio objetivo y vinculado al objeto del contrato, ya que de esa manera el Ayuntamiento de Madrid tendrá la garantía de que el 100% de la energía que se le suministre es renovable, condición que no se asegura a través del sistema de emisión de certificados de garantía de origen emitidos por la CNMC. Si la empresa adjudicataria del contrato sólo comercializa energías de origen renovable, necesariamente la que suministre al Ayuntamiento de Madrid tendrá esa composición sin mezclas, y los criterios de solvencia pueden referirse a la experiencia y calidad de la actividad realizada con anterioridad por los licitadores.

---

(32) HERNÁNDEZ SALGUERO (2018: 2015).

(33) De la literalidad de la cláusula del PCAP, unida a la interpretación que parece efectuar el órgano de contratación mediante la contestación a las preguntas de los licitadores y la aclaración publicada en la Plataforma de contratación del sector público, el TACPM concluye que lo que exige el órgano de contratación no es una garantía de origen que certifique que el suministro de electricidad que se entregue al Ayuntamiento proceda de energía renovable, sino la etiqueta de electricidad en su categoría A. Es decir, que toda la energía comercializada por el licitador durante el ejercicio 2017 fue de origen renovable: exclusivamente de energía renovable al 100%, sin mezclar con energía procedente de otras fuentes.

### 3. Requisitos que deben cumplir las condiciones de ejecución

En el apartado anterior hemos analizado dos resoluciones del TACPM que aclaran el requisito de vinculación con el objeto del contrato y la posibilidad de exigir criterios ambientales como condición de solvencia, criterio de adjudicación o condición especial de ejecución. Efectivamente, tanto los tribunales administrativos de recursos contractuales, como las juntas consultivas de contratación, se han pronunciado en diversas ocasiones sobre las cláusulas ambientales y la naturaleza de las condiciones especiales de ejecución relativas a la contratación responsable (34). En sus resoluciones e informes aclaran la necesidad de que las condiciones estén vinculadas al objeto del contrato, de forma que la finalidad social o medioambiental que se quiere promover o fomentar se consiga intrínsecamente con la sola prestación del objeto principal, es decir, que no pueden constituirse como un objeto complementario del contrato, sino como un componente obligatorio del modo en que se desarrolla la ejecución de la prestación que constituye el mencionado objeto principal del contrato.

No existe, por lo tanto, una libertad absoluta para que el órgano de contratación establezca las condiciones de ejecución que considere más adecuadas, sino que deberá cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Ley, con especial atención a la vinculación al objeto del contrato, y respetando, asimismo, una serie de cautelas adicionales (35).

Para que sean acordes con la Ley y efectivas, las condiciones especiales de ejecución deben ser formuladas con claridad y precisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Ya nos hemos referido anteriormente a este importante aspecto. Resulta esencial que los posibles licitadores conozcan específicamente de qué forma van a tener que ejecutar el contrato, conforme a qué obligaciones y qué recursos deberán destinar a dicho cumplimiento. El licitador sólo dispondrá de una información completa y concreta si se han formulado de manera adecuada, y sólo de esa manera estará habilitado para decidir si quiere y puede presentar una oferta que se adapte a dichas condiciones.

Otro de los aspectos claves será, como quedó expuesto *supra*, contemplar en el presupuesto base de licitación la incidencia que puedan tener en el coste del contrato la fijación de determinadas obligaciones como condiciones especiales de ejecución.

---

(34) A título de ejemplo: Resolución 44/2017 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, Resolución 160/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Informes 15/2016 y 14/2015 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón o Informe 3/09 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

(35) Seguimos en este punto las notas destacadas por DELGADO FERNÁNDEZ (2018: 187-188).

Con la finalidad de evitar duplicidades, no se podrán utilizar como criterios de selección ni ser valorados como criterios de adjudicación los extremos incluidos en calidad de condiciones especiales de ejecución. A lo largo del trabajo se ha evidenciado el carácter flexible que pueden tener determinados requisitos ambientales y, en cuanto tal, su posibilidad de incluirlos como criterio de selección, de adjudicación o como condición especial de ejecución. Sin embargo, estas posibilidades no son concurrentes, sino alternativas. Corresponderá al órgano de contratación decidir en cada caso en calidad de qué, y con qué efectos, quiere incluir un requisito ambiental en los pliegos del contrato.

Un extremo sobre el que aún no nos hemos detenido, pero que resulta esencial para lograr la efectividad de las condiciones ambientales, es que se configuren de manera que se pueda comprobar su ejecución. De no ser así será muy complicado que se pueda determinar el incumplimiento de las condiciones impuestas en el contrato, y todavía más difícil dictaminar un defectuoso cumplimiento de las mismas. En consecuencia, será complejo exigir un cambio en la forma de ejecución realizada por el contratista y prácticamente imposible imponer penalidades o la resolución del contrato.

En relación con lo anterior, en los pliegos del contrato se deberá establecer la forma en la que el órgano de contratación comprobará el cumplimiento de las condiciones de ejecución. Para ello, lo más conveniente será elaborar una serie de indicadores objetivos, de manera que se simplifique el proceso de verificar si se han cumplido —y en qué medida— las condiciones impuestas en los pliegos.

Si se pretende lograr la eficacia de las condiciones ambientales establecidas en los pliegos, resultará también muy aconsejable monitorizar su aplicación, de manera que se analicen los resultados obtenidos con su aplicación, se aprenda de las buenas experiencias y se eviten en contratos posteriores los errores cometidos. En los pliegos del contrato deberá constar la forma en la que se vaya a llevar a cabo dicha evaluación, ya que pueden suponer exigencias adicionales para los licitadores. En este sentido, consideramos fundamental la evaluación de los resultados de cara a comprobar la proporcionalidad y adecuación de las condiciones exigidas en los contratos. El control posterior de los resultados obtenidos permitirá conocer si se delimitaron bien las necesidades del contrato y si estaban justificadas las exigencias impuestas, con los consiguientes efectos que pudieran haber tenido de restricción de la competencia o de aumento del presupuesto base de licitación.

Finalmente, en los pliegos se deberá establecer si alguna o todas las condiciones especiales de ejecución se configuran como obligaciones contractuales esenciales, o si el incumplimiento de alguna o todas ellas se considera infracción muy grave. Esta calificación resultará esencial para determinar los efectos del incumplimiento de dichas condiciones.

#### 4. Elección de las condiciones de ejecución

Resulta fundamental que en el diseño del contrato el órgano de contratación reflexione sobre el carácter que quiere otorgar a las diversas medidas y requisitos orientados a la protección del medio ambiente y a los efectos de su posible incumplimiento. En el caso de las condiciones especiales de ejecución, los pliegos deberán responder a los objetivos que se consideren imprescindibles para lograr la estrategia trazada por dicho órgano de contratación y cuya puesta en práctica se traslada al adjudicatario del contrato.

La LCSP impone la obligación de incluir en el contrato al menos una condición de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo, por lo que no es obligatorio que todos los contratos contengan previsiones medioambientales, si bien todos ellos deberán contener alguna condición de ejecución relacionada con la contratación pública responsable.

Quizás para facilitar la utilización de este tipo de condiciones, el mismo artículo 202, en su segundo apartado, establece una serie de ejemplos tanto de consideraciones medioambientales como de condiciones de tipo social o relativas al empleo. Las referidas al medioambiente son la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (vinculada al cumplimiento del artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables, o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica (36).

La previsión contenida en el artículo 202 LCSP es una enumeración de condiciones especiales de ejecución a título de ejemplo, lo que implica que el órgano de contratación puede seleccionar otros requisitos ambientales y exigirlos como condiciones de ejecución al adjudicatario del contrato. En este sentido cabe destacar la existencia de guías sobre cláusulas ambientales y de normas internas desarrolladas por diversas Administraciones públicas, que tienen como objetivo simplificar y facilitar la elección de este tipo de cláusulas (37). A nivel estatal se ha creado la Comisión Interministerial para la

---

(36) Los criterios ambientales desarrollados por la Comisión Europea, a los que hemos aludido en el primer apartado del segundo epígrafe de este trabajo, también contienen ejemplos de condiciones especiales de ejecución que podrán exigirse en diversos sectores de actividad.

(37) Sin ánimo de exhaustividad pueden citarse la Instrucción 1/2018, 16 de mayo de 2018, del Ayuntamiento de Valladolid, para impulsar la contratación socialmente eficiente: estratégica, íntegra y sostenible en el Ayuntamiento de Valladolid y las entidades de su sector público; el Pla de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona per al 2018, del 18 de abril de 2018; la Guía para la inclusión de cláusulas sociales y medioambientales

incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (38), a la que se atribuyen, entre otras funciones, la elaboración del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y los servicios comunes y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, que deberá ser acorde con la Estrategia Nacional de Contratación Pública; el seguimiento de las medidas contenidas en el plan; y el diseño de acciones de información y formación del personal encargado de la puesta en marcha del plan. Su reciente creación no permite analizar todavía sus resultados, pero sin duda supone una buena iniciativa.

#### **IV. EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EJECUCIÓN**

En el epígrafe anterior hemos analizado qué son las condiciones especiales de ejecución y la importancia que pueden tener para la efectiva protección del medio ambiente si se incorporan de manera adecuada en los pliegos del contrato. En este último epígrafe vamos a profundizar en la importancia del cumplimiento de esas condiciones y en los medios que se pueden articular para garantizar sus objetivos.

##### **1. La necesidad de controlar el cumplimiento de las condiciones de ejecución establecidas en los pliegos**

El artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE establece como uno de los principios básicos de la contratación pública que «Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral (...)». Este precepto se incorpora a nuestro derecho interno en términos prácticamente literales a través del artículo 201 LCSP, que impone dicha obligación a los órganos de contratación (39).

---

en la contratación de la Junta de Andalucía, de octubre de 2016; o la Guía compra pública verde y análisis de costes de ciclo de vida, realizada por IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, en septiembre de 2016.

(38) Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (BOE 22 de enero de 2018).

(39) Además las Juntas Consultivas de Contratación se han pronunciado en diversas ocasiones sobre la necesidad de establecer un importante y responsable control de la fase de

La integración de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública conlleva *a priori* una gran cantidad de efectos positivos, tanto directos, entre los que figura la propia protección del medio ambiente o la consecución de mejoras sociales y laborales, como indirectos, logrados a través de la fuerza tractora de las Administraciones públicas, el impulso que supone para la innovación y su carácter ejemplarizante para otros consumidores. Sin embargo, estos efectos pueden verse reducidos, o incluso anulados, si no se lleva a cabo un eficaz control del cumplimiento de las cláusulas incorporadas a los pliegos del contrato. Un elemento esencial para lograr la correcta aplicación de dichas cláusulas será la existencia en cada Administración, de una estructura organizada, profesional y capacitada para supervisar la ejecución del contrato, dotada de una misión clara, atribuciones concretas y efectos precisos (40).

Se trata de superar el mero márketing para buscar resultados constatables. El objetivo de la contratación ecológica no ha de ser simplemente «colorear de verde» los contratos, sino analizar cada una de las necesidades que tiene una administración pública, y determinar de qué manera y en qué medida su licitación puede realizarse respondiendo a criterios de eficiencia ambiental. No sirve de nada una mera publicidad sobre los supuestos beneficios ambientales que se van a conseguir con un contrato, sino que es necesario controlar que efectivamente sus condiciones se llevan a cabo y lograr, poco a poco, una conciencia ambiental tanto de las Administraciones públicas como de los operadores económicos que se relacionen con ellos.

Quizá el elemento clave para lograr la eficacia de las cláusulas ambientales sea que el órgano de contratación reflexione previamente sobre si cuenta con los medios adecuados para supervisar la ejecución de los contratos. De nada servirá que en el pliego de un contrato de limpieza se establezca la obligación de utilizar productos ecológicos, con el consiguiente aumento que puede suponer para el presupuesto base de licitación, si luego no se controla que realmente se utilicen dichos productos. O poco ayudará al medioambiente la exigencia de reducir la utilización de energías no renovables si posteriormente no se revisa el consumo de energía eléctrica realizado por el contratista y se compara con los consumos de años anteriores. Se podrían poner muchos ejemplos, algunos de más sencilla constatación que otros, pero los expuestos son suficientes para remarcar la importancia de que los órganos de contratación actúen de forma meditada y sean consecuentes con sus opciones, de manera que la inclusión de condiciones ambientales tenga eficacia en la práctica.

---

ejecución del contrato, así como de diseñar mecanismos de evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas. Véanse en este sentido los informes JCCA de Aragón 16/2014, de 1 de octubre, y 1/2015, de 17 de marzo; y JCCA de Cataluña 18/2014, de 17 de diciembre.

(40) PALACÍN SÁENZ (2016: 35).

La Comisión Europea corrobora esta importante realidad al afirmar con rotundidad que «Disponer de cláusulas contractuales medioambientales sólo es eficaz si el cumplimiento de dichas cláusulas es objeto de una supervisión adecuada» (41). Para ello propone tres métodos fundamentales de supervisión del cumplimiento del contrato: que el proveedor proporcione pruebas de cumplimiento; que la autoridad contratante lleve a cabo comprobaciones sobre el terreno; o que se contrate a un tercero para que supervise el cumplimiento. Veamos nuestra valoración de cada una de ellas.

En primer lugar, la Comisión propone que se pida directamente al proveedor que proporcione las pruebas del cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato. Si se opta por esta vía, deberá constar de manera clara y con precisión en los pliegos del contrato la obligación que recae sobre el contratista, de manera que éste conozca el alcance y la frecuencia de esta obligación. Evidentemente, esta vía tiene como punto positivo la cercanía e inmediatez del empresario con la ejecución del contrato, así como el ahorro que supone para la Administración, pero a su vez presenta el aspecto negativo de posibles falseamientos en la documentación o medios de prueba presentados.

En segundo lugar, la Comisión apunta a la posibilidad de que sea la propia autoridad contratante la que lleve a cabo las comprobaciones sobre el terreno. Desde nuestro punto de vista, este control se podría llevar a cabo de dos maneras distintas: por el responsable del contrato o a través de órganos de supervisión creados *ad hoc*.

La figura del responsable del contrato ha experimentado un impulso en la LCSP, ya que ha pasado de ser optativa y estar especialmente vinculada con el contrato de obras, a ser obligatoria para todos los contratos públicos. El objetivo de esta figura es reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las incidencias que puedan presentarse. Con esa finalidad se le habilita para adoptar las decisiones y dictar las instrucciones que sean necesarias para asegurar la correcta realización de la prestación pactada. Al margen de esta función genérica y de la posibilidad de que el responsable del contrato sea una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él, la LCSP no establece nada más en relación a esta figura, por lo que se desconocen las herramientas organizativas, formales y materiales con las que cuentan los responsables del contrato para llevar a cabo su función (42). Resulta esencial, por lo tanto, que se concreten y se

---

(41) «Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica», 3<sup>o</sup> edición, página 57.

(42) PALACÍN SÁENZ (2016: 23-26) corrobora esta conclusión tras analizar la regulación del responsable del contrato en las leyes gallegas 1/2015, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, y 14/2013, de racionalización del sector público autonómico, y las recomendaciones sobre esta figura realizadas por la JCCA de Ara-

atribuyan los medios y las herramientas de que dispone el responsable del contrato para garantizar la correcta supervisión del mismo ya que, en caso contrario, las cláusulas ambientales establecidas en el contrato pueden quedar reducidas a «papel mojado» (43).

Esta preocupación por la falta de atribuciones y herramientas concretas a los responsables del contrato en la LCSP se acentúa al conocer que, según el estudio realizado por PALACÍN SÁENZ (2016: 28-35), la mayoría de los órganos de contratación tampoco atribuyen cometidos claros de supervisión a los responsables del contrato, especialmente en la vigilancia del cumplimiento de cláusulas sociales y ambientales ni en sus convocatorias de contratación, ni en sus Instrucciones (44).

La otra opción que consideramos adecuada para que la autoridad contratante lleve a cabo la supervisión del contrato es la creación de nuevos órganos *ad hoc*. Salvo error u omisión por nuestra parte, hasta el momento sólo el Ayuntamiento de Logroño, ha creado una «Unidad de apoyo a la supervisión y control del diseño y la ejecución de los contratos». Se trata de un nuevo órgano, de carácter transversal, al que se atribuye la posibilidad de complementar las funciones de control y supervisión de los responsables de contrato.

Conforme a ello, con efectos desde el 15 de agosto de 2017, se atribuyeron al funcionario municipal a cargo de dicha unidad las funciones de colaborar con el Responsable del Contrato para valorar la oportunidad y necesidad de la contratación, así como la inclusión de cláusulas sociales, ambientales y de innovación; velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el PCAP y de las ofertadas por el adjudicatario; recibir los documentos que justifican el cumplimiento de las obligaciones del contrato; realizar las inspecciones que sean necesarias; colaborar con el Responsable del Contrato en la solución de incidencias, interpretaciones, modificaciones y prórrogas de los contratos; alertar al órgano de contratación de potenciales incumplimientos del contrato verificados mediante los controles preventivos llevados a cabo; proponerle las acciones correctoras precisas para subsanar las desviaciones observadas en el cumplimiento de las obligaciones del contratista, y realizar una evaluación anual de la función de control y supervisión de la ejecución de los contratos públicos municipales, para lo cual establecerá los indicadores de rendimiento, satisfacción y de impacto que sean precisos.

---

gón, el Gobierno de La Rioja, la Junta de Andalucía, y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

(43) Informe 16/2014, de 1 de octubre, de la JCCA de Aragón, sobre incorporación en los Pliegos de los contratos de una entidad local de determinadas cláusulas sociales, y consecuencias de su eventual incumplimiento.

(44) Las excepciones constatadas por el autor del estudio son el Ayuntamiento de Valladolid, la Junta de Extremadura, la Contraloría de Bogotá D.C. y la Junta de Castilla y León.

La reciente creación de dicha unidad hace que sea demasiado pronto para analizar su correcto funcionamiento y los resultados obtenidos con el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, resulta una experiencia positiva, que podría ser convenientemente adaptada e implantada en otras Administraciones públicas.

Finalmente, la Comisión Europea en su Manual sobre contratación pública ecológica establece que el tercer posible método de control del contrato sería contratar a alguien externo al mismo para que supervise su cumplimiento. Esta posibilidad estaría también amparada en la figura del Responsable del Contrato, ya que el artículo 62.1 LCSP establece que podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.

El aspecto positivo de esta forma de control radica en que la lleva a cabo un tercero, es decir, alguien que no es parte del contrato y, por lo tanto, no tendrá intereses directos en determinar el cumplimiento o incumplimiento del mismo, sino que llevará a cabo su labor de forma objetiva. Sin embargo, el aspecto negativo derivado de esta opción es evidente, ya que habrá que prever cómo se va a retribuir a quien supervise el contrato, supondrá un coste adicional y será necesario licitar un contrato de servicios para elegir al supervisor (45).

En todo caso, la decisión que se adopte sobre la forma de controlar la correcta ejecución del contrato corresponderá a cada Administración, con base en su potestad de auto-organización. Para ello deberá tener en cuenta algunos factores esenciales, tales como la dificultad técnica de la actividad de control, el grado de especialización requerida conforme a las características del contrato, la necesidad de formación específica en la materia objeto del control o la necesaria independencia de quien lleve a cabo la función de supervisión (46).

La Comisión Europea en su Manual no menciona expresamente una vía adicional y poco utilizada hasta el momento: el control del cumplimiento del contrato por parte de la ciudadanía. Para ello deberían articularse canales de sugerencias y quejas ante el contratista o ante quien lleve a cabo la supervisión del contrato, que garanticen la indemnidad y en su caso el anonimato de los denunciantes. Esta vía es especialmente interesante para acoger las quejas de los usuarios de los servicios públicos que pueden deberse a una mala ejecución del contrato por parte del contratista o del subcontratista. Al mismo tiempo es preciso que se articule la forma en la que se van a tramitar las sugerencias o quejas recibidas y, en su caso, quién va a responder o informar del estado de la tramitación al denunciante.

---

(45) En relación a la supervisión de los contratos por personas ajenas a los mismos puede servir de ejemplo la experiencia de los pactos de integridad, puesta en práctica recientemente en nuestro país y de la que ya existen diversos ejemplos. Se trata de un instrumento promovido por Transparencia Internacional y que pretende ayudar a garantizar una correcta preparación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos DE GUERRERO MANSO (2018b).

(46) POZO BOUZAS (2018: 37).

## **2. Distintos efectos del incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución**

Una vez que se haya supervisado el cumplimiento del contrato y se haya verificado que no es conforme con los requisitos del pliego, será preciso adoptar medidas adecuadas y definir las consecuencias derivadas de la incorrecta ejecución del contrato. En este sentido, el Manual sobre la contratación ecológica de la Comisión Europea pone de manifiesto la necesidad de incluir en el contrato no sólo sanciones apropiadas en caso de incumplimiento sino también bonificaciones por buen rendimiento.

No todas las condiciones especiales de ejecución tienen el mismo carácter ni, por lo tanto, conllevan las mismas sanciones. En primer lugar, el órgano de contratación deberá determinar si alguna o algunas de las condiciones especiales de ejecución del contrato son «esenciales» para la correcta ejecución del contrato, es decir, que su incumplimiento tiene un efecto equivalente al incumplimiento de la prestación principal del contrato, ya sea por incidir en el objetivo directo del contrato o en otros objetivos transversales decididos y definidos por el órgano de contratación. Es importante remarcar que las «obligaciones esenciales» del contrato son aquellas cuyo incumplimiento impedirá que se alcance el fin previsto, mientras que las «condiciones especiales de ejecución» en general no tienen necesariamente ese carácter. Será el órgano de contratación quien, en su caso, se lo otorgue específicamente en los pliegos.

Si a las condiciones de ejecución del contrato se les ha atribuido en el pliego el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211 LCSP, el incumplimiento de las mismas conllevará la resolución del contrato.

En segundo lugar, el órgano de contratación puede calificar el incumplimiento de la condición especial de ejecución como falta muy grave. En este caso, el incumplimiento podrá, según lo que se haya indicado en los pliegos, causar la imposición de penalidades o indemnización por daños y perjuicios y/o declarar a la empresa adjudicataria incurso en causa de prohibición para contratar, tal y como se dispone en el artículo 71.2 c) LCSP:

*«c) Haber incumplido las cláusulas que son esenciales en el contrato, incluyendo las condiciones especiales de ejecución establecidas de acuerdo con lo señalado en el artículo 202, cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios».*

La tercera posibilidad que puede conllevar el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución es el establecimiento de penalidades conforme

a lo previsto en el artículo 192.1 LCSP, es decir, que estén expresamente previstas en los pliegos para el supuesto de incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución del contrato en el que se hubiesen establecido. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento, y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10 por ciento del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50 por cien del precio del contrato.

Con el objetivo de garantizar que la prestación contratada se ejecute en los términos requeridos y que no se eluda esta obligación a través de la cesión o la subcontratación, el artículo 202.4 LCSP prescribe que todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a los subcontratistas que participen en la ejecución del mismo. La eficacia de dicha previsión requerirá un mayor control de la ejecución del contrato, ya que no podrá quedarse en la supervisión del contratista.

### **3. Los indicadores de rendimiento y su configuración como parámetros objetivos de cumplimiento**

La eficacia de la protección del medio ambiente a través de las cláusulas ambientales no radica sólo en la determinación del objeto del contrato, en la selección del contratista, en la adjudicación del contrato y en la elección de las condiciones de ejecución (si bien todas estas fases son esenciales y están interrelacionadas para lograr la eficiencia del contrato), sino que una parte esencial del éxito del contrato depende del control de su ejecución.

Ya hemos apuntado que un factor clave será establecer de forma clara las obligaciones del contratista referidas a la supervisión de la fase de ejecución del contrato. Por ejemplo, si debe remitir cierta información sobre el cumplimiento de las cláusulas del contrato se deberá determinar en qué momento debe entregar la documentación requerida, con qué finalidad y qué resultado tendrá el análisis de la misma.

Por otro lado resulta esencial que en el pliego se establezcan una serie de indicadores de impacto, configurados de forma objetiva, que permitan comprobar el cumplimiento del clausulado. Es decir, que se diseñe la forma en la que se va a verificar la correcta ejecución de los requisitos ambientales impuestos en el contrato y su proyección externa hacia las políticas y objetivos que persiguen.

Los indicadores clave de rendimiento (KPI (47) por sus siglas en inglés) y la forma en la que se va a llevar a cabo la verificación de los mismos deberán

---

(47) *Key performance indicators.*

constar desde la fase inicial del contrato de forma clara y precisa, para que el contratista conozca cuáles van a ser sus obligaciones al respecto, y se extenderán durante todo el desarrollo del contrato, hasta su finalización. Uno de los aspectos esenciales será determinar el alcance temporal de cada una de las condiciones ambientales exigidas. Así, por ejemplo, si se requiere la utilización de madera sostenible como materia prima para la fabricación de mobiliario, esta exigencia se mantendrá sólo en la fase inicial del contrato de suministro, sin afectar a su distribución y posible mantenimiento, mientras que si se trata de la obligación de utilizar productos de limpieza ecológicos en un contrato de servicios, dicho requisito se mantendrá hasta la finalización del contrato.

A su vez, se puede vincular en los contratos los KPI con el derecho del contratista a reclamar el pago de una fase del contrato o a la finalización del mismo, así como al derecho de obtener las bonificaciones que se hayan podido establecer el pliego. Para ello será necesario tener en cuenta aspectos esenciales, como el tiempo o los recursos que serán necesarios para conseguir los resultados que se persiguen en el contrato.

Una vez más, la clave del éxito de los indicadores de rendimiento radicarán en la elección de los mismos. Será conveniente que el órgano de contratación elija sólo algunos, aquellos que considere fundamentales para lograr sus objetivos, y que sea capaz de supervisar y concretar de manera objetiva, o al menos sencilla, si se han cumplido y en qué medida.

## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La posibilidad de proteger el medio ambiente a través de la contratación pública es una realidad en nuestro ordenamiento jurídico desde hace más de 20 años. Sin embargo, las medidas adoptadas no son siempre eficaces. Son muchos los instrumentos que facilitan la labor de las Administraciones Públicas para confeccionar los pliegos de los contratos de manera que se lleve a cabo una efectiva defensa de la naturaleza, pero su utilización, y sobre todo su eficacia, requiere que concurren cinco aspectos.

En primer lugar, resulta imprescindible una verdadera concienciación, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos, sobre la importancia de la defensa del medio ambiente. Sin este paso previo no será posible alcanzar los resultados deseados.

Una vez tomada la decisión de establecer condiciones ambientales en la contratación, el segundo paso será analizar con detenimiento qué requisitos se quieren imponer en el pliego, ya que no siempre será posible o conveniente abordar todos los aspectos que podrían ser incorporados en la licitación. Resulta esencial elegir bien y determinar qué condiciones serán mínimos obligatorios y cuáles constituyen los objetivos adicionales, en función del contexto

social y económico de cada contrato, así como de la legislación sectorial que resulte aplicable.

Tras elegir los objetivos ambientales, el órgano de contratación deberá decidir cómo los va a incluir en los pliegos: criterios de selección, de adjudicación o condiciones especiales de ejecución, siempre vinculados con el objeto del contrato. Las condiciones especiales de ejecución constituyen requisitos objetivos fijos que determinan la forma concreta en que deberá actuar el adjudicatario para cumplir con las previsiones del contrato. Por este motivo resultan especialmente eficaces en la protección del medio ambiente.

El cuarto paso será definir de manera clara y objetiva las condiciones exigidas en los pliegos, que deberán cumplir los principios rectores de la contratación pública y, especialmente, los de publicidad y no discriminación.

Finalmente, resulta esencial determinar los medios de control de su cumplimiento, con especial mención al responsable de la supervisión, y la forma en la que se va a llevar a cabo dicho control, para lo que resulta muy conveniente establecer indicadores de rendimiento como parámetros objetivos. Además, se deberán establecer las consecuencias derivadas del incumplimiento, que pueden suponer la imposición de penalidades, de prohibiciones de contratar o, incluso, la resolución del contrato.

Todo ello requiere de profesionalización, planificación y un esfuerzo adicional por parte de los órganos de contratación. Sin embargo, pensamos que esta forma de actuar vale la pena, ya que es la manera más eficaz de lograr que realmente la compra pública verde sea estratégica y tenga un efecto positivo en el medio ambiente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, María Consuelo (2018): «Contratación pública ecológica», en GAMERO CASADO, E. y GALLEGO CÓRCOLES, I. (Dirs.): *Tratado de contratos del sector público*, Libro III, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 2754-2805.
- (2015): «Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde», en GIMENO FELIÚ, J. M. (et. al): *Las nuevas directivas de contratación pública: X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 279-289.
- BERNALDO DE QUIRÓS, Tania (2018): «Las cláusulas medioambientales en la contratación pública», en *Legal Today, Blog Administración Pública*. Entrada del 16 de julio de 2018. <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/las-clausulas-medioambientales-en-la-contratacion-publica>.

- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2014): *Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley Actualidad, 1857 pp.
- DE GUERRERO MANSO, M<sup>o</sup> del Carmen (2018a): «Las consultas preliminares del mercado: una herramienta para mejorar la eficiencia en la contratación pública», en *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 1047-1071.
- (2018b): «La suscripción de pactos de integridad como mecanismo de lucha contra la corrupción en la contratación pública», en *Observatorio de los Contratos Públicos 2017*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 225-265.
- DE LA RÚA LÓPEZ, Cristina (2018): «Análisis del ciclo de vida en el sector de la energía: herramientas para la toma de decisiones», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 411-424.
- DELGADO FERNÁNDEZ, María del Rosario (2018): «Las cláusulas ambientales como condiciones especiales de ejecución», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 175-188.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2018): «Incorporación de cláusulas ambientales en la contratación pública», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 29-51.
- GALERA RODRIGO, Susana (2009): «Compras verdes: ahora o nunca», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 247, enero-febrero 2009, pp. 11-16.
- GARBAJOSA ESCALERA, Laura (2018): «Ecodiseño y análisis del ciclo de vida aplicado en BSH electrodomésticos España, S.A.», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 365-379.
- GIMENO FELIÚ, José María (2013): «Compra pública estratégica», en PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.): *Contratación Pública Estratégica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 45-79.
- (2006): *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*, Madrid, Thomson-Civitas, 421 pp.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2015): «Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública», en *Revista española de derecho europeo*, núm. 56, pp. 13-42.
- (2010): «Sustainability and Public Procurement in the Spanish Legal System», en CARANTA, R. y TRYBUS, M. (eds.): *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 235-257.
- HERNÁNDEZ SALGUERO, Elena (2018): «Las cláusulas de estrategia medioambiental en la doctrina de los tribunales de recursos contractuales», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 189-206.

- LAZO VITORIA, Ximena (2018): «La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, especial referencia al coste del ciclo de vida», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 129-144.
- LETÓN GARCÍA, Pedro (2018): «El análisis del ciclo de vida: metodologías y aplicaciones», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 347-364.
- LÓPEZ BLANCO, Ana Patricia (2018): «Aplicación del análisis de ciclo de vida a las políticas europeas de producto», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 381-389.
- LÓPEZ TOLEDO, Purificación (2018): «La consideración de aspectos ambientales y sociales en la contratación pública. Régimen de su nueva regulación», en *GABILEX* núm. 14, junio 2018 pp. 47-98.
- LÓPEZ TOLEDO, Purificación (2014): «La protección del medio ambiente en el derecho comunitario de contratos públicos: perspectiva y situación actual», en *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 7, pp. 1-32.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): «El futuro de la «flor europea»: La nueva etiqueta ecológica de la Unión Europea», en *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. 1, Núm. 1, pp. 1-16.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2015): «Avanzando en contratación socialmente responsable: de la recomendación a la obligación», en *Observatorio de la Contratación Pública*, 22 de junio de 2015 ([www.obcp.es](http://www.obcp.es)).
- MEDINA ARNÁIZ, Teresa (2018): «¿Quién contamina no contrata? Las prohibiciones de contratar vinculadas a la protección del medio ambiente», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 53-78.
- MIRANZO DÍAZ, Javier (2017): «Hacia una administración pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 64. pp. 1-40.
- MORENO MOLINA, José Antonio (2018): *Una nueva contratación pública social, ambiental, eficiente, transparente y electrónica*, Colección Básicos de Derecho Administrativo, Urbanismo y Medio Ambiente, Albacete, Editorial Bomarzo, 85 pp.
- OLLER RUBERT, Marta (2010): «La inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública», en *Revista catalana de dret ambiental*, Vol. 1 n<sup>o</sup> 1, pp. 1-34.
- PALACÍN SÁENZ, Bernabé (2016): «La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales, ¿potencia sin control?», en *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex)* núm. 7, septiembre 2016, pp. 11-57.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2014): «Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación

- pública verde», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, pp. 431-462.
- (2011): *Contratación pública verde*, Madrid, La Ley, 314 pp.
- POZO BOUZAS, Eduardo G. (2018): «Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», en *Revista de Derecho Local*, Lefebvre-El Derecho, núm. 60, febrero 2018, 40 pp.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás (2002): «Medio ambiente y competencia en el Derecho de la Unión Europea. En busca del adecuado punto de equilibrio», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 207, pp. 119-130.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2017): «Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos», en RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (Coord.): *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 147-178.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2013): «La contratación del sector público como política pública», en PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.): *Contratación Pública Estratégica*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 31-45.
- ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro (2018): «Contratación pública ecológica y objeto del contrato: el diseño “verde” de las prestaciones contractuales en el derecho comunitario e interno», en *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 39, 2018, pp. 97-132.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (2018): «La protección del ambiente en la nueva Ley de Contratos: del Estado meramente “comprador” al Estado “ordenador”», en *Revista de Administración pública*, núm. 205, pp. 49-80.
- SARASIBAR IRIARTE, Miren (2015): «La contratación pública se tiñe de verde», en GIMENO FELIÚ, J. M. (et. al): *Las nuevas directivas de contratación pública: X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 317-328.
- SENÁN SALINAS, Jorge (2018): «Análisis del ciclo de vida en la economía circular. Aplicaciones en el reciclaje de tecnología de membrana», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 319-409.
- SIRVENT ALONSO, Cristina (2010): «Compra y contratación pública verde (CCPV)», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, pp. 287-300.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia y GÓMEZ FARIÑAS, Beatriz (2018): «Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental», en LAZO VITORIA, X. (Dir.): *Compra Pública Verde*, Barcelona, Atelier, pp. 79-101.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2011): «Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes; de la posibilidad a la obligación», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 1, abril 2011, pp. 16-24.

