

Three green 3D house models are arranged in a line on a green path that recedes into the distance. The path is marked with black lines on a light gray surface. The houses are simple geometric shapes with a gabled roof.

Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia la aplicación práctica de la contratación estratégica

J. José Pernas García

UDC

ECOBAS

jose.pernas@udc.es

SUMARIO

Datos

Premisas

Contexto (implantación y marco jurídico)

Barreras

Tendencias

1. Datos (vacunas)

- El sector sanitario: 4,5% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) de España (1,2% aviación)
- Uso de los blísteres de **plástico** se traduce en una generación anual de residuos plásticos que oscila entre 34 y 92 toneladas
- **Consumo energético** del transporte y refrigerado de vacunas...
- En 2022, **sobrestimaron 800.000 dosis** de vacunas antigripales en comparación con las vacunas utilizadas...
- **Exceso de agujas adicionales** por año para categorías de vacunas específicas:
 - Meningitis ACWY: 2,6 millones
 - Pediátricas: 1,1 millones
 - Refuerzo: 1,6 millones

La contratación pública como palanca
para la *sostenibilidad en las campañas
de vacunación* en España

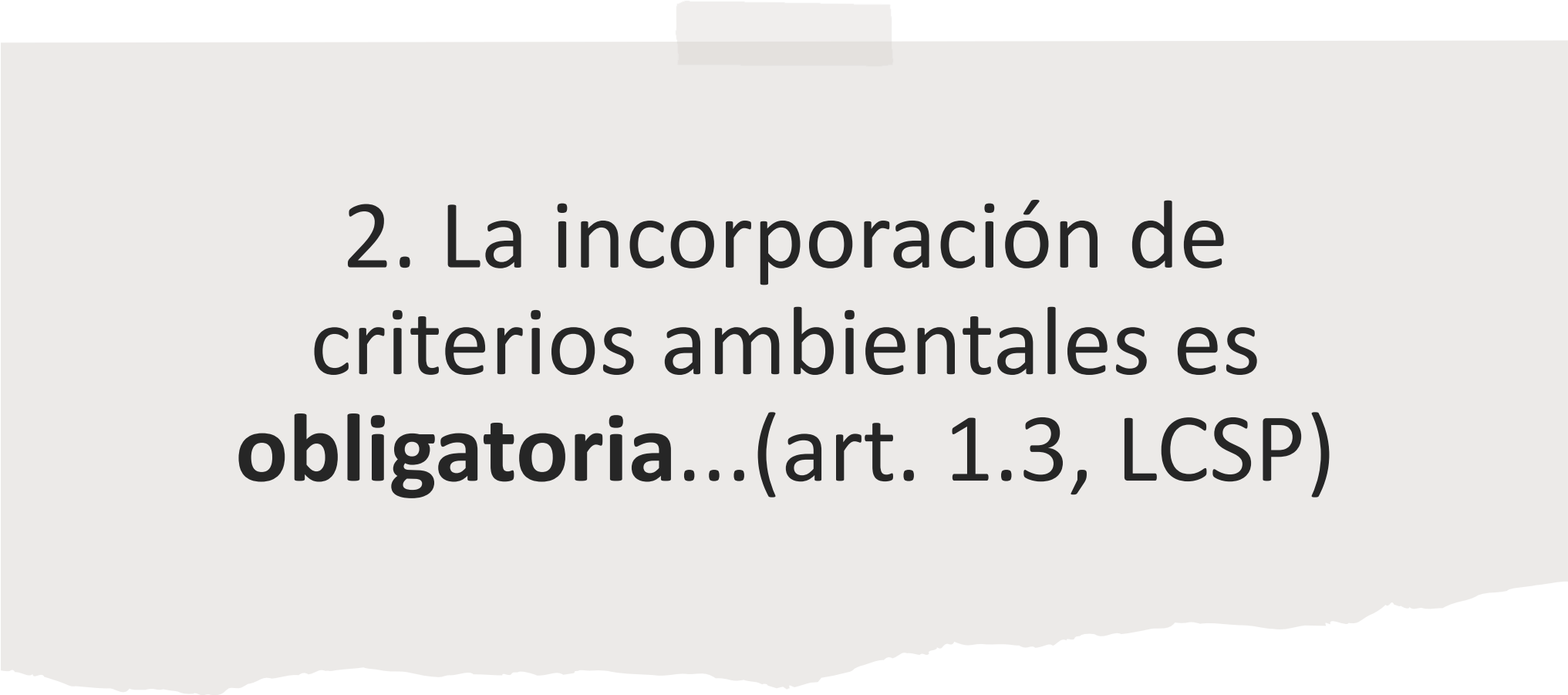


2. Tres premisas para la integración de criterios ambientales...

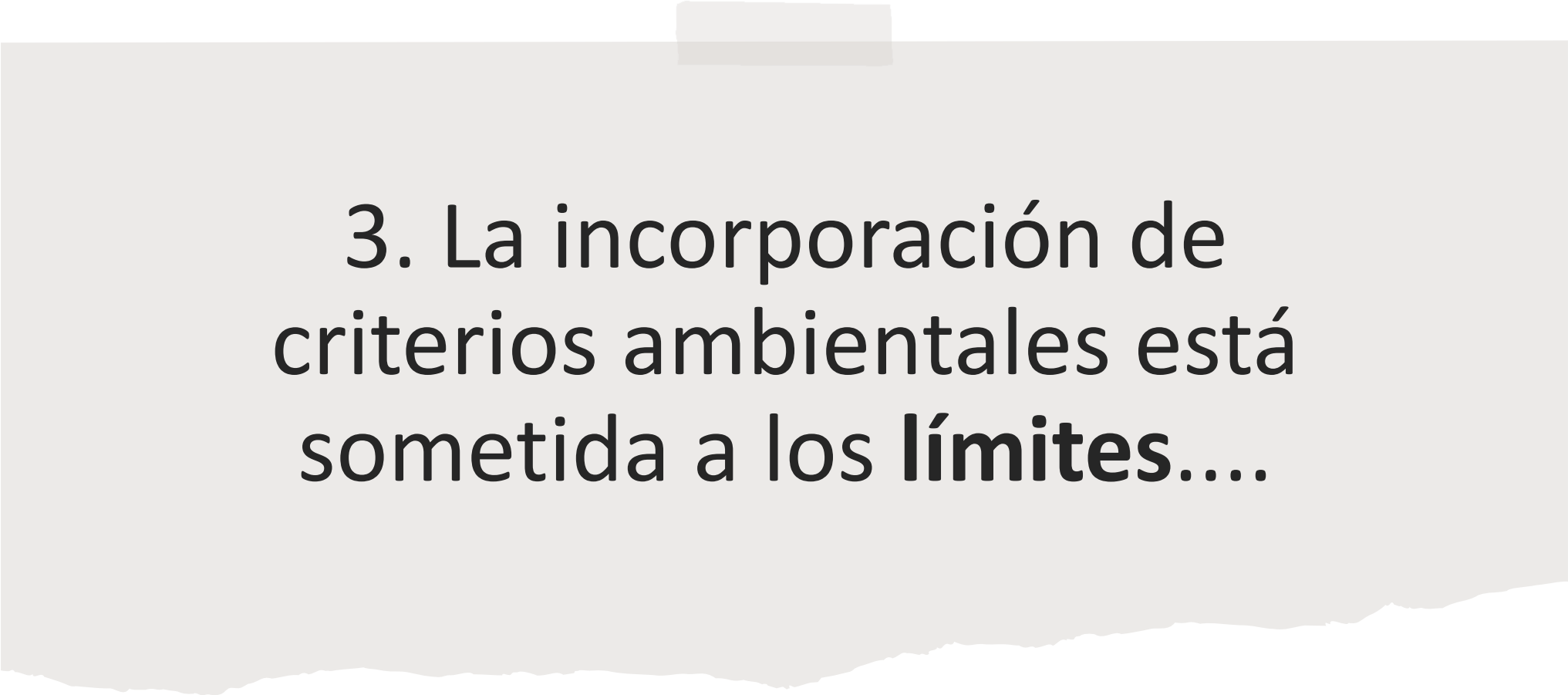
1. La sostenibilidad ambiental se consolida como **principio** de la contratación pública...

TJUE 30/1/2020, C-395/18: “**principio**” de la contratación pública;
“**valor cardinal**”.

Principio DNSH (PRTR)



2. La incorporación de
criterios ambientales es
obligatoria...(art. 1.3, LCSP)



3. La incorporación de
criterios ambientales está
sometida a los **límites....**

Límites:
cumplimiento de
los **principios de la
contratación
pública**

1. Vinculación al objeto del contrato

2. No otorgar una libertad de elección ilimitada para la adjudicación de un contrato.

- Suficientemente específicas y cuantificables objetivamente (mensurables y verificables)
- Criterios de adjudicación deben aplicarse de manera uniforme a todos los licitadores, y permitir evaluar las ofertas de manera objetiva.

3. Proporcionalidad





COMPRAS VERDES

.....

COMPRAR BIENES Y SERVICIOS
AMBIENTALMENTE AMIGABLES
EN EL SECTOR SALUD



Green Public Procurement

Procuring goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle.

EU GPP Criteria for Electrical and Electronic Equipment used in the Health Care Sector (Health Care EEE)

Green Public Procurement (GPP) is a voluntary instrument. This document provides the EU GPP criteria developed for electrical and electronic equipment used in the health care sector.

Detailed information about the health care EEE product group, the reasons for selecting these criteria, information about related legislation and other sources can be found in the Technical Background Report.

EU GPP criteria are usually presented in two sets, core and comprehensive criteria:

- The core criteria are those suitable for use by any contracting authority across the Member States and address the key environmental impacts. They are designed to be used with minimum additional verification effort or cost increases.
- The comprehensive criteria are for those who wish to purchase the best products available on the market. These may require additional verification effort or a slight increase in cost compared to other products with the same functionality.

3. Estado de la cuestión



Informe trienal de contratación pública (2021-2023) (2024)

V Evolución anual de la contratación estratégica ecológica y socialmente responsable

Porcentajes. 2021-2023

50%

**Ausencia de datos de calidad sobre la
utilización de la CPE**

■ V.1. Total de contratación pública ecológica

■ V.2. Total de contratación pública socialmente responsable

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la PLACSP y autonómicas.

"Los criterios medioambientales **están cobrando cada vez más importancia** y algunos países han empezado a aplicarlos o están estudiando la posibilidad de hacerlo"

"La experiencia indica que una **consulta exhaustiva a los proveedores** antes de introducir criterios medioambientales hace que éstos puedan cumplirlos **sin que ello repercuta negativamente en los precios** o en el **número de competidores** que presentan ofertas."

"Problemas [compradores y proveedores] a la hora de identificar criterios adecuados que sean **significativos y operativos** al mismo tiempo"



Estudio sobre buenas prácticas en la contratación pública de medicamentos

Informe



Dinamarca (ponderación 20%, no afectación competencia; no repercusión en el precio)

Noruega (experiencias piloto antibióticos, ponderación 30%)

Foro Farmacéutico Nórdico
(Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia, Dinamarca) (no afectación competencia, incremento costes, ponderación 30%, más recursos).

Otras experiencias: Austria, Bélgica, Chipre, etc.



**Estudio sobre buenas
prácticas en la contratación
pública de medicamentos**

Informe

Gesundheit Österreich Beratungs GmbH
Tetra Tech
Octubre de 2022

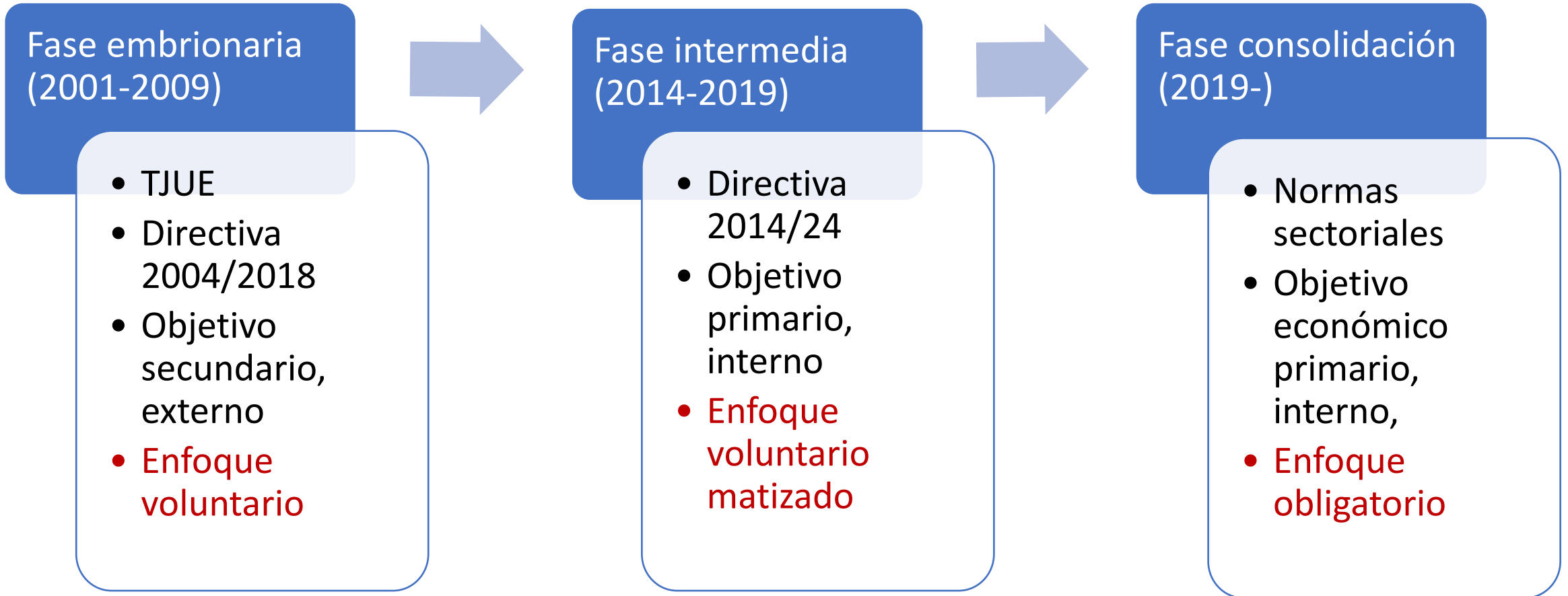


Gesundheit Österreich
Beratungs GmbH

TETRA TECH
International Development



3. Marco jurídico contratación pública ecológica



Sistema jurídico de la contratación pública estratégica

Normativa
procedimental de
contratación pública
(DIRECTIVAS 2024; LCSP)

Normativa sectorial

Cambio climático,
economía circular....

Despoblamiento,
igualdad, discapacidad,
personas trans...

Normas sectoriales estatales

- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, etc.
- Desarrollo intenso de leyes sectoriales estatales y autonómicas...Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid (11 a 13)

Normativa contratación pública (LCSP)

- Libre determinación del objeto del contrato
- Libertad determinación de objetivos ambientales
- Libertad relativa para determinar tipo de cláusula

Normativa sectorial

- Predeterminación del objeto del contrato
- Predeterminación de objetivos ambientales y sociales (cambio climático, economía circular, despoblamiento, etc.)
- Predeterminación del tipo de cláusula, en algunos casos

Notas sobre la legislación sectorial....

- Elevada **dispersión y complejidad** que dificulta su **conocimiento y aplicación**
- **Carencias técnico-jurídicas** de la normativa sectorial: **riesgos** jurídicos en la aplicación práctica (p.e. huella de carbono, o criterios no vinculados al objeto del contrato)
- **“Densidad” regulatoria** creciente

4. Barreras/posibilidades de mejora

Barreras/posibilidades de mejora UE

- Ausencia de **obligación jurídica**
- **Falta de seguridad jurídica** sobre «vinculación al objeto del contrato» y el temor a posibles litigios
- **Ausencia de datos e informaciones** sobre la **eficacia y los beneficios económicos** de aplicar los criterios de la CPE
- **Escasez de competencias y conocimientos específicos** entre los funcionarios encargados de los procedimientos de licitación
- El hecho de que la CPE **pueda percibirse** como un **obstáculo a la competencia**, en el sentido de que restringe la participación de las **pymes** en las licitaciones públicas.
- *Informe de la Comisión Europea “Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior”
COM/2021/245 final*

Barreras/posibilidades de mejora

- Participación de los agentes del **mercado** en la preparación contractual (consulta preliminar)
- Las carencias en la **planificación** de la contratación; su incidencia en la planificación de los proveedores (sobreproducción de vacunas, p.e.)
- Carencias vinculadas a la **falta de una cultura del control de la ejecución**; dificultad y falta de **recursos adecuados para su control** (digitalización, recursos humanos profesionalizados) o **inadecuada preparación**

Barreras/posibilidades de mejora

- Ausencia o falta de conocimiento sobre el uso de **metodologías** de integración de costes o criterios ambientales (coste de ciclo de vida, huella carbono)
- **Efecto “perejil”**; integración del medio ambiente en la definición de la prestación **desde la fase inicial de preparación contractual**

Dificultades para la compra pública verde (UE)

- No es posible un impulso de la compra estratégica sobre la base de un **marco normativo procedimental** y del **conocimiento jurídico**...
- La **dimensión técnica** es la “clave de bóveda” del funcionamiento estratégico de la compra pública verde...
- **Sin precisión técnica**, no hay seguridad jurídica...

3. Problemas prácticos destacados

3. Problemas prácticos

(1) Defectos de **motivación** apreciados en expediente: criterios de solvencia técnica o profesional; criterios de valoración; condiciones especiales de ejecución (Resolución 1622/2023, TARC, etc.)

- Calidad del procedimiento de preparación contractual
- Disponibilidad de conocimiento jurídico-técnico

(2) Falta de seguridad jurídica sobre la interpretación de la «**vinculación al objeto del contrato**»



Vinculación con el objeto del contrato

- TARC solo admite criterios de adjudicación que remiten a una **mejora del rendimiento operativo o económico** de la prestación (Resolución 235/2019)
-**no** exclusivamente a una mejora del **rendimiento social o ambiental**
 - Limita o excluye la aplicación de **criterios ambientales o sociales...**
 - Se opone al **efecto útil** de la Directiva 2014/24

Vinculación con el objeto del contrato

- **LCSP no exige la vinculación "directa" o "estricta" con el objeto del contrato** (art. 145.6)
- **Ni el Derecho de la UE, ni la LCSP, exigen que los criterios estratégicos generen un rendimiento operativo o económico en la prestación**
 - "Emisiones contaminantes de vehículos" (CONCORDIA BUS, 2002)
 - "Energía derivada de fuentes renovables" (WIENSTROM, 2003)
 - "Café de comercio justo" (Comisión/Dinamarca, 2012)

Vinculación con el objeto del contrato

- Confusión que se ha mantenido de modo inercial...:
 - ...entre **criterios de “calidad”** que miden el **rendimiento operativo** de las ofertas **en la prestación**
 - ... y **criterios “estratégicos”** (“características sociales, medio ambientales y de innovación”) que miden el **rendimiento social y ambiental** de las ofertas **para la sociedad**

“Vinculación con el objeto del contrato”

V.1. Evolución anual del clausulado de la contratación estratégica ecológica

Porcentajes. 2021-2023



Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la PLACSP y autonómicas.

5. Tendencias:

Hacia un nuevo modelo de compra pública estrategia por impulso de la UE

Nuevo modelo de la compra pública estratégica de la UE

- Constatación del **reducido impacto** de la **estrategia voluntaria**
- Enfoque **obligatorio**
- **Nuevo Derecho sustantivo** de la contratación pública (2023-2025)
- **Reforzamiento** de los objetivos de “**Sostenibilidad**” y **ampliación** a nuevos objetivos estratégicos: “**Resiliencia**”:
 - Seguridad del suministro y reducir las dependencias externas
 - Incentivar la producción en Europa
 - Preferencia por la contratación

Nuevo derecho sectorial de contratación pública (SOSTENIBILIDAD)...

Reglamento 2024/1781
sobre el establecimiento de
un marco para la adopción
de **exigencias de ecodiseño**
para **productos sostenibles**
114, TFUE

Reglamento
2025/40 **envases y residuos**
de envases
114, TFUE

Directiva 2019/1161 modif.
Directiva 2009/33/CE , de
promoción de vehículos de
transporte por carretera
limpios y energéticamente
eficiente (2019)
191 TFUE

Reglamento (UE) 2023/1115,
comercialización de
determinadas **materias**
primas y productos
asociados a la deforestación
y la degradación forestal
192, TFUE

Reglamento 2024/3110
productos construcción
114, TFUE

Reglamento (UE) 2023/1542
del Parlamento Europeo y
del Consejo, de 12 de julio
de 2023, relativo a las **pilas y**
baterías y sus residuos
114, TFUE, 192, TFUE

Directiva 2023/1791 relativa
a la **eficiencia energética**
194, TFUE, ENERGÍA

Directiva (UE) 2024/1760,
sobre **diligencia debida** de
las empresas en materia de
sostenibilidad
114, TFUE

Nuevo derecho sustantivo de la contratación pública (SOSTENIBILIDAD Y RESILIENCIA)

Reglamento (UE)
2023/1781, reforzar el
**ecosistema europeo de
SEMICONDUCTORES**
("Ley de Chips")
114, TFUE, 173, TFUE
(industria)

Reglamento (UE)
2024/1252 garantizar el
suministro seguro y
sostenible de
**MATERIAS PRIMAS
FUNDAMENTALES**
114, TFUE

Reglamento 2024/1610
modifica el Reglamento
(UE) 2019/1242,
refuerzo de las normas
EMISIONES DE CO₂
para vehículos pesados
nuevos
192, TFUE

Reglamento (UE)
2024/1735, reforzar el
ecosistema europeo de
**fabricación de
TECNOLOGÍAS DE
CERO EMISIONES
NETAS**
114, TFUE

Propuesta
"Ley de
Medicamentos
Críticos"

NOTAS DEL NUEVO MODELO COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA

- **Extendida:** sostenibilidad y resiliencia
- **Obligatoria** (requisitos mínimos u objetivos (PS)).
- **Flexible:** (1) excepciones (ausencia proveedor, costes, situación mercado, técnicas, seguridad, salud pública) (2) criterios más ambiciosos (3) criterios para otros productos o prestaciones.
- **Reforzada:** Criterios de ponderación (15-40%)
- **Estandarizada:** criterios o requisitos mínimos: legislación secundaria de la Comisión Europea.
- **Armonizada:** (asincronías políticas, normativas, de gestión y estructurales que debilitan la compra estratégica a nivel nacional)...De la Directiva al **Reglamento**.

"LEY EUROPEA DE MEDICAMENTOS CRÍTICOS"

(11/3/2025)

- **Objetivo:** incentivar la **resiliencia**, la **sostenibilidad** y el **impacto social positivo** en la contratación pública procedimientos de contratación pública
- **Medicamentos críticos:** obligación de utilizar requisitos de contratación **diferentes al precio** (OEMV), como la **resiliencia**:
 - Mantenimiento de existencias
 - Número de proveedores diversificados
 - Supervisión de las cadenas de suministro y su transparencia ante el poder adjudicador
 - Cláusulas de ejecución del contrato relativas a la entrega puntual

"LEY EUROPEA DE MEDICAMENTOS CRÍTICOS"

(11/3/2025)

- **Medicamentos críticos** ("alto nivel de **dependencia** de terceros"):

Obligación aplicar, cuando esté justificado, requisitos de contratación que **favorezcan a los "proveedores que fabriquen una proporción significativa de estos medicamentos críticos en la Unión"**.

Otros medicamentos "de interés común":

Podrá aplicar, cuando esté justificado, requisitos de contratación que **favorezcan a los "proveedores que fabriquen al menos una porción significativa de estos medicamentos en la UE"**

No impedirá la aplicación de otros **criterios cualitativos**, como **medio ambientales** o referidos a **derechos sociales**

"LEY EUROPEA DE MEDICAMENTOS CRÍTICOS"

(11/3/2025)

- **Programa nacional** de apoyo a la **seguridad del suministro** de medicamentos esenciales (SEIS MESES entrada en vigor):
 - “uso **coherente** de los requisitos de contratación”; “enfoques con **múltiples adjudicatarios**, cuando beneficiosos a la luz del análisis de mercado”
 - **Medidas de fijación de precios y reembolso** que apoyen la seguridad del suministro, cuando no se adquieran mediante procedimientos de contratación pública

Conclusiones

- **LCSP:** obligación jurídica de compra estratégica, sin estandarización técnica adecuada. Inseguridad jurídica sobre la vinculación con el objeto del contrato
- **Expansión creciente de la legislación sectorial:** obligaciones de compra pública estratégica, ligadas a determinados objetivos ambientales y tipologías de cláusulas. Desarrollo desarticulado; carencias técnicas; creciente densidad regulatoria;
- **Implantación práctica desigual y reducida:** inseguridad jurídica; percepción de voluntariedad; carencias de conocimiento técnico de referencia; percepción de riesgos jurídicos; resistencias culturales;
- **Surgimiento reciente de un nuevo Derecho de la compra pública estratégica:** obligatoriedad; nuevos objetivos estratégicos (“resiliencia”); estandarización técnica; armonización jurídicaRefuerza las necesidades de **profesionalización**