



EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA INNOVACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: COMPRA PÚBLICA VERDE E INNOVADORA

Ana MARÍN SÁNCHEZ
junrub@telefonica.net

Recibido: 14 de marzo del 2018

Enviado a evaluar: 27 de abril del 2018

Aceptado: 28 de noviembre del 2019

RESUMEN

La magnitud de la Administración Pública en España es tal, que cada año se invierten miles de millones de euros en obras, compra de producto y servicios para la misma, que se obtienen mediante impuestos que los ciudadanos abonan en sus transacciones económicas. Por tanto, es un ente clave y poderoso de consumo. Y la propuesta que se plantea es la siguiente: utilizar la influencia y la dimensión de este ente público para fomentar un consumo más responsable, no sólo haciendo una compra responsable dentro de la Administración, sino sirviendo esta como ejemplo para los ciudadanos consumidores en sus inversiones diarias. La propuesta es que toda la riqueza, procedente de fondos públicos, se invierta en obras, bienes y servicios lo más medioambientalmente responsables posible, ordenando las prioridades de los procesos de licitación, para que se elija una opción más amigable con el medio ambiente antes que una simplemente más beneficiosa económicamente. Para ello, se analizará la legislación existente al respecto, a nivel europeo y estatal, y se expondrán ejemplos de casos en los que efectivamente este proceso de compra pública innovadora y verde se ha llevado a cabo con éxito en diferentes puntos de España.

Palabras clave: Consumo responsable, Administración Pública, Compra innovadora, Licitación pública, Requisitos medioambientales.

THE STRATEGIC ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATIONS IN INNOVATION AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: GREEN AND INNOVATIVE PUBLIC PURCHASE

ABSTRACT

La magnitud de la Administración Pública en España es tal, que cada año se invierten miles de millones de euros en obras, compra de producto y servicios para la misma, que se obtienen mediante impuestos que los ciudadanos abonan en sus transacciones económicas. Por tanto, es un ente clave y poderoso de consumo. Y la propuesta que se plantea es la siguiente: utilizar la influencia y la dimensión de

este ente público para fomentar un consumo más responsable, no sólo haciendo una compra responsable dentro de la Administración, sino sirviendo esta como ejemplo para los ciudadanos consumidores en sus inversiones diarias. La propuesta es que toda la riqueza, procedente de fondos públicos, se invierta en obras, bienes y servicios lo más medioambientalmente responsables posible, ordenando las prioridades de los procesos de licitación, para que se elija una opción más amigable con el medio ambiente antes que una simplemente más beneficiosa económicamente. Para ello, se analizará la legislación existente al respecto, a nivel europeo y estatal, y se expondrán ejemplos de casos en los que efectivamente este proceso de compra pública innovadora y verde se ha llevado a cabo con éxito en diferentes puntos de España.

Keywords: Responsible consumption, Public administration, Innovate buying, Public bid, Environmental requirements.

LE RÔLE STRATÉGIQUE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS L'INNOVATION ET LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE: ACHAT PUBLIC VERT ET INNOVANT

RÉSUMÉ

L'ampleur de l'administration publique en Espagne est telle que des milliards d'euros sont investis chaque année dans des travaux, l'achat de produits et de services pour elle, qui sont obtenus grâce aux impôts que les citoyens paient dans leurs transactions économiques. C'est donc une entité de consommation clé et puissante. Et la proposition proposée est la suivante: utiliser l'influence et la dimension de cette entité publique pour promouvoir une consommation plus responsable, non seulement en effectuant un achat responsable au sein de l'administration, mais aussi en servant d'exemple aux citoyens consommateurs dans leurs investissements tous les jours Il est proposé que toutes les richesses, provenant de fonds publics, soient investies dans des travaux, des biens et des services aussi respectueux de l'environnement que possible, en ordonnant les priorités des appels d'offres, afin qu'une option plus respectueuse de l'environnement soit choisie avant un tout simplement plus avantageux sur le plan économique. Pour ce faire, la législation existante à cet égard sera analysée, au niveau européen et au niveau des États, et des exemples de cas dans lesquels ce processus de marchés publics innovant et écologique a été mené à bien dans différentes parties de l'Espagne seront présentés.

Mots-clés: Consommation responsable, Administration publique, Achats innovants, Offre publique d'achat, Exigences environnementales.

1. INTRODUCTION

El sistema político y económico de España se articula en torno al estado de derecho y de bienestar, basado en una economía social de mercado (este modelo caracteriza la constitución económica de la mayoría de las naciones de Europa occidental).

Este sistema se basa en la combinación de la propiedad privada de los medios de producción (rasgo más esencial del capitalismo), y la responsabilidad del Estado de velar por el buen funcionamiento de este mercado.

Naturalmente, el mercado no puede satisfacer las necesidades de toda una sociedad, por tanto, no sólo se le atribuye al Estado el derecho, sino la obligación de intervenir activamente en los casos en los que se produzca un menoscabo de intereses sociales. Es decir, dentro del libre mercado, el Estado es el encargado de corregir los fallos sociales o necesidades no satisfechas que este produzca.

Un instrumento importante mediante el cual el Estado interviene en la competencia del mercado es la economía social. El Estado es un demandante activo de capital procedente de las transacciones y la riqueza que produce el mercado privado. Los impuestos son la principal fuente de financiación del Estado,¹ y estos ingresos son destinados a mantener el Estado de Bienestar¹.

El Estado por tanto recibe financiación para satisfacer necesidades públicas. Entre los gastos que las Administraciones Públicas realizan para satisfacer las necesidades colectivas, pueden citarse los gastos sanitarios, educativos, culturales, de seguridad y defensa, los gastos en seguridad social (pago de pensiones, prestaciones por desempleo y otras prestaciones o ayudas de carácter social), los destinados a la construcción y el mantenimiento de infraestructuras (carreteras, transporte público, puertos y aeropuertos...), y los servicios de recogida de basuras y abastecimiento de agua, entre otros.

Las Administraciones Públicas son entonces las encargadas de distribuir el dinero público, invirtiendo en productos y servicios necesarios para poder satisfacer las necesidades de la sociedad. Para ello, se ponen en marcha procesos de licitación, mediante los cuales el Estado "elige" (en base a una serie de características y condiciones previstas en los pliegos de la licitación) a la(s) persona(s) o empresa(s) adecuada(s) para llevar a cabo el servicio, la obra, u ofrezca el producto que más se acerca a la demanda del Estado.

Como ya se ha indicado, en los pliegos de la licitación se encuentran las características básicas que ha de tener la compra o el contrato para poder otorgarlos.

Por tanto, lo que se plantea a continuación es la puesta en marcha de un tipo de licitación que, además de cumplir con las necesidades que haya de satisfacer, tenga en cuenta características de protección medioambiental, que premie la innovación y la sostenibilidad del producto o servicio contratado.

2. HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y FASES DE LA INVESTIGACIÓN

La hipótesis principal a resolver en este trabajo es que si las Administraciones, mediante la compra y contratación pública de productos, obras y/o servicios, pueden utilizarse como estrategia

¹ Concepto con el que se designa un modelo general del Estado y de la organización social, según el cual el mismo provee servicios en cumplimiento de los derechos sociales a los habitantes de dicho Estado.

² Sistema por el que se adjudica la realización de una obra o un servicio, generalmente de carácter público, a la persona o la empresa que ofrece las mejores condiciones.

para favorecer un cambio en el modelo productivo y de consumo de España.

El objetivo es obtener la información necesaria sobre cómo las distintas Administraciones Públicas pueden, mediante su compra y contratación, proteger al medio ambiente, y qué leyes regulan este proceso.

Para ello, trato de responder a la cuestión de cómo un ente tan poderoso como el ente Público puede promover la innovación y la sostenibilidad ambiental.

Utilizo un tipo de investigación descriptiva cualitativa, basada en analizar el marco normativo existente que permite que este tipo de "Compra Pública Verde" (CPV) se lleve a cabo, y en el estudio de caso de algunas situaciones en las que se ha llevado a cabo, estudiando más profundamente una unidad específica tomada del universo poblacional que es la CPV en España, concretamente algunos de los casos de Cataluña y País Vasco.

Se analiza entonces de identificar las características y rasgos de la normativa vigente, reguladora de la contratación pública innovadora y sostenible, medioambientalmente hablando. Para ello he identificado los principales informes, guías, y regulación jurídica internacional tanto internacional como nacional, de los principales entes y asociaciones, políticos y jurídicos: las instituciones de la Unión Europea, la OECD, y el propio marco jurídico nacional, entre otros.

Aunque este es un tema bastante amplio, y que abarca muchas cuestiones, he tratado de llevarlo a cabo de la forma más eficiente y clara posible, reflejando siempre mi interés por el medio ambiente, pero desde una perspectiva técnica jurídica, analizando los recursos normativos de innovación para la protección ambiental a los que se pueden acudir en el caso de llevar a cabo una licitación para compra o contratación pública.

3. COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

El marco jurídico para la contratación pública se define con arreglo a las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la UE, y por las directivas sobre contratación pública de la UE, según la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Este marco, establece una serie de normas y principios que deben observarse en la adjudicación de los contratos públicos.

Desde una perspectiva internacional, la UE está sujeta al cumplimiento de las condiciones del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como de diversos acuerdos comerciales bilaterales.

La política de compra pública innovadora, sostenible y ecológica ha de estar siempre en consonancia con cualquier política y estrategia existentes relativas a la contratación³.

La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública define a efectos legales en su Art.1.22 el concepto de compra pública de innovación (CPI) como la:

«Introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»⁴

La compra pública innovadora es por tanto una actuación que pretende fomentar la innovación, y que se orienta a potenciar el desarrollo de nuevos mercados innovadores, desde el punto de vista de la demanda y la oferta, utilizando como instrumento la contratación pública.

La Administración Pública es la encargada de, mediante el procedimiento de licitación, seleccionar a la persona (física o jurídica) que tiene que ejecutar una obra, prestar un servicio, o suministrar un bien para satisfacer una finalidad pública⁵.

La innovación que se propone puede referirse, entre otros casos, a que el producto o servicio que se adquiere se produzca de forma que tenga un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con otros bienes o servicios que se adquirirían en su lugar. Ahí se encuentra la innovación.

La contratación es un gran instrumento de gestión de la Administración y el ente público, y esta regula la ejecución de obra pública, la compra de bienes, o la prestación de servicios públicos que garanticen el bienestar de la ciudadanía y el funcionamiento de la propia Administración.

Para que este tipo de contratos se desarrollen de forma correcta, existe una normativa aplicable. Principalmente, el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 9/2017, de 8 de noviembre.

Un tipo de contrato que la Administración pone a concurso, con la finalidad de satisfacer una necesidad no cubierta, es la compra pública innovadora (CPI). De este modo, se hace un uso estratégico de la contratación pública para favorecer la innovación, apostando por la investigación y desarrollo (I+D).

³ Comisión Europea, 2004, *“Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica”*

⁴ Parlamento Europeo y Consejo, 2014, 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 Texto pertinente a efectos del EEE, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 28 de marzo de 2014

⁵ Gobierno de España, 2017, Plataforma de Contratos del Sector Público.

Debido a la importancia del concepto de la innovación dentro del sector público, diferentes órganos institucionales han desarrollado métodos de actuación con el fin de que las propias Administraciones sean las que la fomenten de forma adecuada y eficiente.

A continuación, se desarrollará más profundamente el concepto de innovación, tanto en el sector público como en el privado, cómo afecta la misma al desarrollo de los países y también al medio ambiente, y por qué es importante que se invierta en ella de forma eficiente. Para ello, se tomará como base el documento publicado por la OECD en el año 2010: "*The OECD Innovation Strategy: Getting Start on Tomorrow*", que define el concepto de innovación, y plantea medidas para que la misma se aplique de forma eficaz, desde distintos puntos de vista, y con el objetivo principal de entender esta innovación como medio para enfrentar problemas mundiales y sociales, como son los problemas medioambientales, entre ellos el cambio climático.

Mediante esta "guía", la OCDE se ofrece a ayudar a los gobiernos y las organizaciones internacionales a usar la Estrategia de la Innovación para diseñar nuevas tácticas con el fin de encontrar soluciones a problemas nacionales y globales.

Implementar esta estrategia, significa establecer un proceso de evolución e innovación permanentes, supervisadas y revisadas, en un contexto de intercambio de experiencias, y bajo un sistema normativo adecuado⁶.

3.1. DESARROLLO DEL CONCEPTO: LA ESTRATEGIA DE INNOVACIÓN DE LA OECD

Para comenzar a profundizar en el concepto, nos remontaremos al documento que publicó las OECD en el año 2010: su propuesta sobre una nueva estrategia de innovación.

La OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), es el organismo internacional que se ocupa de coordinar las políticas económicas y sociales de los estados que lo conforman.

La misión principal de la OCDE es la de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas de todo el mundo. Así, la organización se conforma como un foro en el que los gobiernos pueden trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes.

Otro de los objetivos de esta organización es que a través del desarrollo de los países, el cambio no sea sólo económico y social sino también ambiental, estableciendo normas y recomendaciones internacionales sobre una amplia gama de temas, como agricultura, terrorismo, impuestos, o seguridad de los productos químicos, entre otros.⁷

En mayo de 2010, la OECD definió el concepto de innovación, y la percepción de los múltiples factores económicos y sociales que

⁶ OECD, 2010, "*The OECD Innovation Strategy: Getting start on tomorrow*"

⁷ OECD, 2017, "*About the OECD*"

influyen sobre la misma, concepto que quedó plasmado en el documento "The OECD Innovation Strategy: Getting Start on Tomorrow" ("Estrategia de Innovación: Conseguir ventajas para el futuro").

Esta publicación enumera los factores que contribuyen al desarrollo tanto económico como social. Así, la OCDE en su publicación planteó cinco grandes líneas de actuación para superar las carencias que impiden el desarrollo de la innovación, la productividad y la competitividad en un contexto internacional.

Según este documento, " (...) Para recuperarse de la crisis económica y encaminarse hacia una trayectoria de crecimiento más sostenible, se necesita urgentemente que haya nuevas fuentes de desarrollo (...) La innovación —que implica tanto la creación como difusión de productos, procesos y métodos— es un aspecto decisivo de la solución; al proporcionar los cimientos para nuevas industrias, empresas y trabajos. El crecimiento inducido por la innovación también hace que sea más fácil para los gobiernos enfrentar los apremiantes problemas mundiales y sociales, entre ellos el del cambio climático (...) En el complejo panorama actual de la innovación, y como parte de una táctica de gran alcance para fortalecer la innovación, el trabajo de la OCDE muestra que necesita darse mayor importancia a algunos elementos (...) El éxito de la política pública cuenta con aumentar el rendimiento del sistema en conjunto, y la prioridad asignada a los distintos elementos depende de la naturaleza y el estado del sistema de innovación de cada país (...)"

La estrategia de innovación que propuso la OECD en el año 2010, vino precedida por unos años de gran recesión del sector económico a nivel mundial. Debido a varios motivos, en el año 2008 se expandió a nivel mundial una crisis financiera que afectó a todos los sectores. Frente a este panorama, la estrategia de innovación de la OECD trata de luchar contra el decrecimiento potencial de la producción, el desempleo y el aumento de la deuda pública, desde nuevas fuentes de desarrollo⁸.

Pero, además del desafío económico, existen otros problemas sociales, como el cambio climático, la salud, la seguridad alimentaria o el acceso al agua potable, que requieren medidas a nivel mundial. En estos casos, el trabajo en común y la innovación son decisivas para solventar el problema de la forma oportuna. El ejemplo que presenta el documento de la OECD, por ejemplo, en cuanto al cambio climático, es que tratar de enfrentarlo sin innovación será mucho más costoso, ya que el crecimiento impulsado por la innovación hace que sea más fácil para los gobiernos invertir lo necesario y emprender normativas para enfrentar ese tipo de problemas.

A pesar de las dificultades económicas que actualmente sufren los países, es importante y necesario tener en cuenta lo necesaria que es la innovación como método para proporcionar nuevas soluciones a los problemas existentes. Según la OCDE, "reducir la inversión pública para apoyar la innovación puede ser un alivio fiscal a corto plazo, pero perjudicaría los cimientos de crecimiento a largo plazo. La inversión pública en investigación, proporciona las semillas

⁸ OECD, 2010, "The OECD Innovation Strategy: Getting start on tomorrow"

para la innovación futura (...) también será necesario promover las tecnologías clave y fundamentales para ocuparse del cambio climático y de otros problemas mundiales" (OCDE, 2010)

Pero para que esta inversión pública, es decir, promovida por los propios Gobiernos se pueda llevar a cabo, necesita de políticas eficaces, y de otras actividades complementarias como cambios organizativos, capacitación a nivel empresarial, pruebas, mercadotecnia, diseño...

Los cambios en el proceso de innovación constituyen un desafío para las estructuras normativas existentes, ya que el objetivo de la política pública no debe ser la innovación como tal, sino su aplicación para mejorar la vida de la sociedad.

De hecho, uno de los principales objetivos de la OCDE en cuanto al proceso de innovación, es que se tenga en cuenta en el proceso de desarrollo normativo que "la unitalla no les queda a todos", y que hay que desarrollar políticas adecuadas a la necesidad y las capacidades de cada situación y objetivo.

Para ello, la OCDE propuso cinco líneas de actuación, que formen un sistema integral y coherente de creación de políticas a favor de la innovación.

La primera línea de actuación que propone la OCDE se refiere al capital humano, y lo coloca como esencia de la innovación. La OCDE afirma que "la gente debe estar habilitada para innovar", y habilitar a la gente para que esto sea posible depende sobre todo de una educación apropiada que permita que se dé este tipo de situación.

Las instituciones de educación superior pueden ser fundamentales en el sistema de la innovación ya que producen capital humano necesario para la misma. Por eso, es un cambio importante el reconocer la función imprescindible de las universidades en la iniciativa de la innovación.

Esto requiere que los responsables de la formulación de políticas presten mucha atención en asegurar la independencia, la competencia, la excelencia, el espíritu emprendedor, y la flexibilidad en las universidades. Las políticas de educación deben ayudar a fomentar una cultura emprendedora al inculcar las aptitudes y actitudes necesarias para un empuje creativo.

Para estimular la circulación de conocimiento, los gobiernos han de fomentar la apertura de mercados laborales a estudiantes extranjeros, y ofrecer oportunidades a los investigadores de integrarse en su mercado laboral.

Además, la educación también prepara a la sociedad como consumidora. La educación sobre el consumo puede ayudar a convertir a los consumidores en participantes activos del proceso de innovación, y permitirles tomar decisiones con conocimiento de causa.

La segunda línea de acción del informe atañe a las empresas. Según la OCDE, las empresas son fundamentales para traducir la innovación. Por eso, la organización plantea una reducción de los

obstáculos que el entorno fiscal pone a las empresas: “la reasignación de recursos a empresas más eficientes e innovadoras es decisiva para el crecimiento económico y la innovación”.

Se plantea entonces que sea la política pública la que con su apoyo ayude a las empresas pequeñas y medianas a mejorar su capacidad de innovación, ya que para este tipo de empresas es más difícil realizar una inversión a tan largo plazo, sin beneficios garantizados. Por tanto, es el Estado el que debe encargarse de reasignar recursos de forma que no sólo las grandes empresas sean las que invierten en innovación, sino dar esta oportunidad a todo tipo de empresas.

La tercera línea de actuación se refiere a la difusión y aplicación del conocimiento. Según la OCDE, para que tanto las empresas como los propios países se desarrollen y prosperen en una economía a nivel mundial, es necesario que el conocimiento adquirido en sus innovaciones sea difundido y aplicado, de forma colaborativa.

Actualmente, las redes de comunicación existentes facilitan en gran medida a la innovación. Por tanto, los propios gobiernos son los que deben promover las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), manteniendo una naturaleza “abierta, libre, descentralizada y dinámica”.

Los derechos de propiedad intelectual son positivos en la medida en que ofrecen un incentivo importante para invertir en innovación, pero este tipo de derechos han de hacerse respetar de forma adecuada, ya que es muy importante que se difunda el conocimiento y su uso. “Los sistemas de patentes necesitan diseñarse de forma adecuada para garantizar un equilibrio adecuado entre los incentivos para la innovación y el beneficio público que fluye de la divulgación del conocimiento en el mercado (...) en una economía que se basa cada vez más en el conocimiento y la innovación, el desarrollo de mercados y redes de conocimiento que funcionan plenamente podría tener un efecto considerable en la eficiencia del trabajo de innovación (...) los gobiernos pueden apuntalar el desarrollo de una infraestructura para eslabonar el conocimiento, implementar medidas para compartir información y conocimientos del sector público, y fomentar el desarrollo de mecanismos conjuntos y de corretajes para promover el intercambio de conocimiento y garantizar un rendimiento razonable sobre las inversiones hechas”.

La cuarta línea de actuación que presenta el documento, trata sobre cómo la innovación puede enfrentar los problemas mundiales y sociales. Este tipo de problemas, según la OCDE, han de atacarse de forma colectiva, acudiendo para ello a la cooperación internacional. Pero para que esto funcione, “debe explorarse un nuevo modelo para la gobernabilidad de la cooperación multilateral sobre ciencia, tecnología e innovación internacionales. Podría centrarse en establecer prioridades, medidas institucionales y de financiamiento, procedimientos para garantizar el acceso al conocimiento y la transferencia de tecnología, fortalecimiento de la capacidad, así como la distribución de nuevas innovaciones para uso generalizado”⁹.

⁹ OECD, 2010, *“The OECD Innovation Strategy: Getting start on tomorrow”*

Un ejemplo que presenta la organización como innovación con el fin de resolver problemas mundiales, como es el problema de la contaminación ambiental, es la fijación de precios de los factores externos ambientales, como las emisiones de carbono, o la eliminación de subsidios nocivos para el medio ambiente.

La última línea de actuación que se necesita tener en cuenta para impulsar el crecimiento y enfrentar problemas sociales mediante la innovación, según la OCDE, se centra en la mejora de la gobernabilidad y la medición de políticas para la innovación. Para que las políticas enfocadas a la innovación se lleven a cabo, es necesario que el gobierno las plantee de forma eficaz, lo cual exige plataformas estables que las coordinen y dar prioridad a políticas con perspectivas a largo plazo.

Además, la evaluación es también necesaria para aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas que promueven innovación, que genera bienestar social. Estos medios de evaluación de políticas deben ofrecer resultados que evalúen correctamente las políticas de innovación aplicadas, y los efectos que estas han provocado.

Es decir, lo que plantea realmente la OCDE en este informe es, que para que el concepto de innovación que se propone se pueda desarrollar, es necesario que se tomen medidas adecuadas, que reflejen la naturaleza cambiante de la innovación.

Por un lado, se han de poner en marcha políticas a favor de la innovación para así generar un crecimiento más fuerte, menos contaminante y más justo. El papel del Estado aquí es importante ya que es el encargado tanto de promover estas políticas, como de hacer que se cumplan.

Se han de ampliar estas políticas a distintos sectores, promoviéndose la innovación a través de la ciencia y la tecnología, y ampliándola también a diversos participantes.

Como se ha apuntado antes, son necesarias buenas políticas de educación que se adapten a las necesidades de la sociedad actual, para habilitar a la sociedad. Es importante establecer un sistema educativo creativo y participativo, para que la innovación sea la que se beneficie de los resultados del mismo.

Se ha de prestar atención normativa a la creación de nuevas empresas y su papel en la innovación, como por ejemplo la creación de empleo, y al papel de la investigación científica para permitir la innovación futura.

Además, tratar de establecer mejores mecanismos para promover la difusión y la aplicación del conocimiento mediante redes que funcionen correctamente.

Por otro lado, se propone al gobierno como responsable fundamental para crear nuevas plataformas para la investigación, y se proponen nuevos mecanismos de gobernabilidad para la cooperación internacional en la ciencia y la tecnología, que ayuden a enfrentar los problemas mundiales y que compartan costos y riesgos.

Por último, se plantean sistemas que midan el concepto de innovación y sus efectos, para que puedan guiar la posterior formulación de nuevas políticas.¹¹

Mediante esta propuesta, la OCDE plantea a los Estados un concepto de innovación, aplicable al ámbito público, a través de la cual los Gobiernos y las Administraciones son los encargados de invertir en la misma, para luchar contra problemas globales, entre ellos problemas medioambientales.

3.1.1. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA OCDE EN ESPAÑA: ESTRATEGIA ESTATAL DE INNOVACIÓN (E2I)

Con la publicación anteriormente desarrollada, la OCDE trataba de ofrecerse para ayudar a los Gobiernos y las Administraciones Públicas a usar la Estrategia de Innovación para diseñar nuevas tácticas que ayuden a poner fin a los problemas globales.

En el mismo año que la OCDE publicó este documento, España adoptó una estrategia de innovación basada en el mismo, para aplicar así las recomendaciones que hace la OCDE a propósito de la innovación: la Estrategia Estatal de Innovación (e2i).

La Estrategia Estatal de Innovación (e2i), que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros el 2 de julio de 2010, y posteriormente se incorporó a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, queda configurada como marco de referencia. Esta estrategia supone el marco de actuación del Gobierno en materia de Innovación para contribuir al cambio de modelo productivo en España, a través del fomento y la creación de estructuras que faciliten el aprovechamiento del conocimiento científico y desarrollo tecnológico¹⁰.

Mediante la misma, se pretende implicar a todos los agentes políticos, sociales y económicos en la consecución del objetivo común de favorecer la innovación para transformar la economía española, en una economía basada en el conocimiento.

Se compone, al igual que la estrategia presentada por la OCDE, de cinco ejes de actuación, los cuales, aplicados de forma correcta, contribuyen al logro del objetivo.

En concreto, el eje número 2, es el que persigue potenciar el crecimiento de los mercados innovadores a través de la compra pública innovadora.

El objetivo principal de este programa de estrategia de innovación fue situar a España, en el año 2015, en el noveno puesto del ranking mundial de la Innovación, mediante el aumento de la inversión privada en I+D (aumentar la inversión en 6000 millones de euros adicionales), incorporación de 40.000 nuevas empresas que inviertan

¹⁰ Gobierno de España, 2010, Ministerio de Economía, "Estrategia Estatal de Innovación"

en innovación, y un aumento del número de empleos enfocados a la tecnología (500.0000 nuevos empleados).

Para conseguirlo, la e2i se configuró de tal forma que, al igual que el informe de la OCDE, se divide en cinco ejes complementarios, con un objetivo final: la transmisión del conocimiento adquirido.

El primer eje que presentó la e2i fue el establecimiento de un entorno financiero proclive a la financiación. Es decir, lograr un entorno de financiación que no sólo facilite, sino incentive las actividades innovadoras. Para ello se han de mejorar las herramientas de financiación pública de la innovación, y poner en marcha instrumentos adicionales como la participación activa del sector privado, la financiación bancaria, los fondos de inversión en investigación e innovación, el capital de riesgo o los mercados secundarios de bolsa.

El segundo eje propone el fomento de la innovación a través de la demanda pública, promoviendo la compra pública innovadora. Es decir, sitúa como elemento clave del proceso de innovación a la demanda. Los cuatro mercados principales a los que recurrir son: economía de la salud y asistencial, economía verde, industria de la ciencia, y modernización de la Administración Pública.

El tercer eje hace referencia a la proyección internacional. Se orienta a facilitar que las empresas innovadoras incorporen en el mercado sus productos innovadores.

El cuarto eje, promueve el reconocimiento del papel de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales en el desarrollo de la innovación, fortaleciendo la cooperación territorial. Lo que plantea es establecer mecanismos de gestión que permitan definir las acciones adecuadas a su consecución, sumando recursos y respetando las competencias de las distintas Administraciones Públicas.

El quinto eje menciona al capital humano, apelando a la promoción de la incorporación de capital humano con conocimientos en innovación al sector empresarial. Además, el potencial innovador de las empresas también consiste en medidas de formación especializada en innovación.

El objetivo final de la interconexión de estos cinco ejes es el de promover y facilitar la transferencia de conocimiento y su protección y puesta en valor, mediante el establecimiento de medidas que apoyen la creación y desarrollo de estructuras de transferencia, el fomento de la colaboración (tanto pública como privada), y la protección de los derechos de propiedad industrial.

Además, tras este informe, se estableció un seguimiento de los 27 estados miembros de la Unión Europea, que proporcionó una evaluación comparativa, realizada en base a un Indicador Sintético de la Innovación (SII) que se obtiene mediante la agregación de 29 indicadores.

De acuerdo con los resultados obtenidos con los indicadores, el estudio confirmó que España se situaba en el año 2009 en el puesto número 17 dentro de la UE-27, un lugar lejano de acuerdo a la

proporción al PIB y la producción científica del país que le correspondería.

Analizando este resultado, se llegó a la conclusión de que el problema español fue que los indicadores base con mayor efecto sobre los resultados son en los que se encuentran las mayores diferencias del sistema español con la media para la UE-27.

Estos indicadores son: la inversión privada en I+D, que representaba en 2009 un 0,74% del PIB frente al 1,19% de la media UE-27 en ese momento, y el 2,1% de media de los países líderes en innovación de la UE (Dinamarca, Reino Unido, Alemania, Finlandia y Suecia); el número de empleos en sectores tecnológicos, que representaba el 4,78% del total de la población activa, frente al 6,69% de la media europea y el 6,95% de los sectores líderes; y las empresas que realizan innovación, que eran el 24,6% del total de las PYMES españolas, frente al 30% de la media europea, y el 42,45% de la media de los líderes.

Por tanto, se planteó la necesidad de duplicar la economía de la innovación en España. Se propusieron para ello metas concretas para el año 2015: que en el año 2015 la inversión privada anual en I+D fuese de 6.000 millones de euros más que en 2009; que en el periodo 2010-2015 se hubiese duplicado el número de empresas que hacen innovación, incorporando 40.000 empresas más; y que el número de empleos relacionados con la tecnología aumentase en medio millón durante el periodo 2010-2015.

Tras este informe, la Estrategia Estatal de Innovación respondió a la necesidad de alcanzar esos objetivos en un plazo de cinco años, elaborando un Plan de Acción, diseñando medidas generales de incentivación a los agentes innovadores, estableciendo acciones públicas sectoriales coordinadas, con objetivos concretos en los diversos sectores económicos, y difundiendo una cultura innovadora.

Para asegurarse de un seguimiento efectivo de la estrategia, se creó el Comité de Seguimiento de la e2i, que elaboraba un Plan Anual de Innovación de la Administración General del Estado, que incluía las actuaciones innovadoras que habían surgido, garantizaba la adecuación de las actuaciones a los principios de sostenibilidad, transferencia de conocimiento y cohesión social, presentaba al Gobierno un informe de seguimiento del Plan, establecía los mecanismos más eficaces de colaboración con las Comunidades Autónomas, y promovía acciones de difusión de la cultura innovadora dirigidas a los diversos sectores económicos y sociales. (Gobierno de España, 2010).

Cabe recordar que la importancia de la innovación en España reside en la desproporción que hay entre inversión en innovación y su potencial. Cuando se comenzó el estudio, España era la novena potencia mundial en cuanto a capacidad para generar nuevo conocimiento y PIB. Sin embargo, en innovación España ocupaba el lugar 17 de la UE-27. Por tanto, era necesario poner en marcha este tipo de Estrategias, para que España se acercase al puesto que le corresponde en innovación.

3.1.2. GUÍA SOBRE COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

En diciembre de 2014, el Ministerio de Economía publicó una guía que pretendía ayudar a las Administraciones Públicas y otros organismos y entidades del sector público a poner en práctica una política de contratación pública que promueva la innovación. Es decir, presentaba la organización de una licitación de manera que se incentiven las contrataciones que incorporasen soluciones innovadoras.

Como ya veremos más adelante, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ofrece mayores oportunidades para otorgar licitaciones orientadas a la innovación.

El concepto de Compra Pública Innovadora incluye la eliminación de obstáculos que impiden promover la innovación, desde el ente público.

Para ello, se creó esta Guía, que trata de preparar a la Administración Pública para superar dificultades y dudas en la tramitación de determinados expedientes de compra innovadora; compartir conocimientos, soluciones y proyectos comunes para profundizar en el conocimiento del propio personal de la Administración Pública; mejorar la preparación de los técnicos que forman el proceso de contratación, para que ofrezcan al mercado soluciones técnicas, adecuadas a sus necesidades; mejorar el método formal de las prescripciones técnicas de las licitaciones, para así facilitar la participación de las empresas innovadoras en los procedimientos de adjudicación de compra pública; impulsar la coordinación entre los diferentes departamentos implicados en compra pública innovadora; e impulsar la difusión de nuevas prácticas de compra entre los compradores del sector público y el sector privado.

El marco normativo vigente de la Compra Pública Innovadora lo conforman las siguientes tres leyes:

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología, y la Innovación.

Para poner en marcha de forma eficaz la compra pública innovadora, la Unión Europea en su "Guide on Dealing with Innovate Solutions in Public Procurement: 10 elements of Good Practice", ha elaborado una guía operativa en la que, en 10 pasos, se desarrollan un conjunto de buenas prácticas, que facilitan llevar a cabo con éxito el procedimiento de compra pública innovadora, teniendo siempre en cuenta las especificidades propias de la legislación española.

Los 10 pasos que por tanto presenta la Unión Europea con el fin de mantener buenas prácticas en el proceso de Compra Pública Innovadora son:

1) Identificar y planificar las necesidades de compra. Se ha de comunicar a los mercados los planes de compra pública a largo plazo, para que estos puedan reaccionar a tiempo, aportando posibles

soluciones innovadoras. Además se ha de disponer de un personal encargado de la contratación que esté bien formado, capaz de gestionar la adquisición de soluciones innovadoras.

2) Se ha de consultar al mercado antes de iniciar el proceso de licitación para identificar así las soluciones innovadoras disponibles en el mercado, consultando a posibles proveedores, pero siempre respetando los principios de transparencia y competencia.

3) Se ha de involucrar a todas las partes clave interesadas en el curso del procedimiento, y asegurar su participación a lo largo del procedimiento. Esto ayudará a definir claramente los requisitos del contrato.

4) Hay que dejar al mercado proponer soluciones creativas e innovadoras. La Administración Pública ha de estar abierta a las ideas que propongan las empresas, y también a sus soluciones alternativas. También ha de ser clara solicitando soluciones, especificando las necesidades que han de ser cubiertas y aceptando mejoras en las ofertas.

5) Se ha de buscar la mejor relación calidad-precio, y no simplemente la oferta económicamente más ventajosa, ya que se ha de tener en cuenta la calidad técnica de la oferta. Por eso, para tomar una decisión al respecto se han de estudiar los criterios que reflejen los diferentes aspectos necesarios: criterios de valoración que dependen de un juicio de valor, por parte de un comité de expertos para su evaluación.

6) Hay que aprovechar las ventajas de los medios electrónicos. Utilizar los sistemas electrónicos existentes como medio de comunicación mejora la eficiencia en el proceso, asegurándose de que los medios utilizados se adaptan a las necesidades que pretende satisfacer el comprador público.

7) Se ha de decidir la gestión y el reparto de los riesgos. Los riesgos hay que identificarlos y planearlos previamente. Es muy importante valorar su papel potencial en el proyecto, y repartirlos entre la Administración y el contratista para que no sea una de las partes la que individualmente cargue con ellos.

8) Se han de incluir cláusulas contractuales que promuevan la innovación. Se incluirán por ejemplo en los contratos incentivos por soluciones innovadoras adicionales, y se regularán los derechos de propiedad intelectual e industrial que se plantean en los casos de desarrollo de productos innovadores.

9) Se desarrollará y se aplicará un plan de seguimiento y evaluación del contrato. Para ello se ha de disponer de un régimen del contrato, planificado e incluido en las preinscripciones, que se publicará en la correspondiente convocatoria de licitación, de manera que las partes conozcan sus respectivas obligaciones. Además, se realizará un seguimiento al respecto, con el fin de ayudar a posibles futuras innovaciones.

10) Aprender de la experiencia de cara al futuro. Para que todo este trabajo sea eficiente, la Administración se ha de convertir en una organización que aprende de la propia innovación, y que la promueva

compartiendo entre las sub-administraciones las experiencias que se han ido obteniendo. Establecer procedimientos de evaluación es necesario para mejorar los conocimientos de innovación en los procedimientos de compra pública¹¹.

Siguiendo esta guía de indicaciones pone en marcha la Unión Europea, las Administraciones Públicas y el resto de organismos y entidades del sector público, podrán superar las dificultades propias de los procesos de licitación con respecto a la Compra Pública Innovadora.

Esto supondrá una aplicación de los procedimientos de contratación y adjudicación de la compra pública innovadora más adecuadas, y una mejora en la forma de llevar a cabo las licitaciones.

3.2. CONTRATACIÓN Y COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y VERDE, CIRCULAR E HIPOCARBÓNICA

Debido a las preocupantes tendencias medioambientales actuales, la Unión Europea se ha comprometido a transformar su economía en una economía verde e integradora, que garantice el crecimiento y desarrollo sostenibles.

Pero para que esto pueda llevarse a cabo, es preciso integrar plenamente las consideraciones medioambientales en las políticas que se lleven a cabo, entre ellas las políticas de investigación, innovación y empleo.

El compromiso más reciente es el programa General de Medio Ambiente de la UE¹², que estableció en el año 2015 objetivos sobre los que la Unión Europea se basaría y tendría prioridad con el fin de proteger al Medio Ambiente.

En él, la Unión recomienda a los distintos Estados y Administraciones Públicas que cumplan los objetivos establecidos para entre todos hacer políticas eficientes de protección medioambiental.

Y un instrumento importante para ello es la forma de comprar y contratar, ejecutar obras, abastecer bienes, o prestar servicios.

La Comisión Europea define la Contratación pública sostenible 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». “Public procurement for a better environment”, Comunicación de la Comisión Europea sobre CCPV de 16 de julio de 2008¹³.

De este modo, las condiciones de contratación pueden exigir determinados requisitos, para que los bienes o servicios que se

¹¹ OBCP, 2014, “Guía del usuario sobre compra pública”

¹² Comisión Europea, 2015, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”

¹³ Comisión Europea, 2008, “Contratación pública ecológica”

adquieren resulten innovadores en cuanto al respeto con el medio ambiente se refieren.

Hace algunos años, las políticas medioambientales comenzaron a interesarse por el potencial que tiene la contratación pública en la reducción del impacto ambiental. Desde entonces, este interés ha ido avanzando y desarrollándose, hasta conseguir poner en marcha todo un marco normativo que lo regula.

A continuación, examinaremos a fondo el marco normativo que existe para la Compra Pública Innovadora, Sostenible y Verde, tanto a nivel europeo como, posteriormente, a nivel estatal.

3.3. ELEMENTOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública se somete a una serie de principios generales derivados del Tratado de la UE y a las normas que establecen las Directivas.

Para procurar el funcionamiento eficaz de la compra pública innovadora, es esencial sacar el máximo partido a los procedimientos de contratación.

La contratación pública consiste en adecuar la oferta a la demanda, con el objetivo de ofrecer los productos, servicios y obras que el sector público es responsable de facilitar. Y aquí la rentabilidad representa una consideración clave, al igual que la necesidad de garantizar un nivel adecuado de competencia, y respetar los marcos jurídicos establecidos para el proceso de contratación, tanto el marco nacional como el de la UE.

La compra pública ecológica o verde puede contribuir a alcanzar estos propósitos de rentabilidad, mediante procesos como la reducción de los costes de vida.

El dinero que se invierte en la compra pública pertenece a los contribuyentes, por lo que es muy importante que esta se haga de manera consciente y responsable. Para ello, los órganos de contratación han de garantizar la mejor relación calidad/precio al invertir este dinero, aunque la propuesta más económicamente ventajosa no tiene por qué ser la de menor precio.

La compra que se realice ha de satisfacer los requisitos que se planteen, incluidos los medioambientales, de la forma más rentable posible. Es decir, buscar el equilibrio perfecto en la relación calidad/precio, que mida el coste del producto o servicio, pero también factores como la calidad, la eficiencia, eficacia, y que esta compra sea la idónea para el fin perseguido.

Los principios básicos de la contratación pública son por tanto:

-La relación entre costes y beneficios: garantizar que en la relación calidad/precio se tienen en cuenta todos los elementos de rentabilidad, como son el coste medioambiental del producto o servicio que se contrata,

-Imparcialidad: el proceso de contratación se ha de desarrollar equitativamente en cuanto a la aplicación de los principios del mercado interior, que constituyen la base de las Directivas sobre contratación pública y de legislación nacional. Los principios de imparcialidad más importantes son:

- No discriminación: Los órganos de contratación deben garantizar la igualdad de acceso a los contratos de los solicitantes de todos los Estados miembros de la UE y de los países que mantienen derechos equivalentes¹⁴.
- Igualdad de trato: Las situaciones similares no deben tratarse de diferente manera (a menos que dicho trato esté objetivamente justificado).
- Transparencia: Los procesos de licitación deben tener una difusión suficiente para garantizar la competencia, al igual que el proceso de adopción de decisiones de contratación, para así evitar riesgos de favoritismo o arbitrariedad por parte de la autoridad contratante. Además, los órganos de contratación tienen la obligación de informar a los licitadores que no han sido contratados los motivos del rechazo de su oferta¹⁵.
- Proporcionalidad: Las medidas adoptadas en un proceso de contratación pública deberán corresponder a los objetivos perseguidos y no podrán ir más allá de lo necesario para lograr su consecución.

La fase preparatoria del procedimiento de contratación es crucial. En un procedimiento abierto, cualquier operador podrá presentar una oferta. Todos los licitadores que cumplan con las condiciones de aceptación que haya especificado tendrán derecho a que se evalúe su oferta, por tanto tendrán acceso a una amplia selección posible de soluciones potencialmente respetuosas con el medio ambiente.

En un procedimiento restringido, se puede evaluar la capacidad técnica medioambiental en una fase previa y también limitar el número de operadores a los que presenten sus ofertas. Siempre que existan candidatos suficientemente aptos, se debe invitar a presentar ofertas a un número mínimo de cinco candidatos¹⁶. Aunque al limitar el número de competidores, se pueden dejar fuera ofertas con un elevado grado de comportamiento medioambiental.

Las autoridades públicas pueden llevar a cabo el procedimiento de licitación mediante un proceso de negociación y diálogo competitivo, si se trata de compras que requieran un elemento de adaptación de las soluciones existentes, o en caso de contrato de elementos innovativos. Estos procedimientos pueden ofrecer ventajas en el contexto de la compra pública innovadora ecológica debido a la flexibilidad que ofrecen, flexibilidad que no existe en los procedimientos abiertos y restringidos, que puede permitir entender y controlar el efecto que ejercen los requisitos medioambientales sobre el coste.

Cuando se desee adquirir bienes o servicios que no estén disponibles en ese momento en el mercado, se puede establecer una

¹⁴ Es decir, los operadores de los países que deben cumplir el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC. Puede encontrarse una lista de estos países en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm.

¹⁵ Artículo 55, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE

¹⁶ Artículo 65, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE

asociación para la innovación con uno o varios socios, en la que se lleven a cabo actividades de investigación y desarrollo (I+D), de las cuales surja el nuevo producto, servicio o trabajo¹⁷. Esta es una posibilidad adecuada cuando el sector no se encuentra suficientemente avanzado como para dar respuesta a los desafíos que necesita resolver la entidad pública (por ejemplo, desafíos medioambientales como el cambio climático o la gestión de recursos naturales).

Cualquiera de estos procedimientos de la licitación, ofrece distintas etapas en las que pueden aplicarse las consideraciones ecológicas: el objeto y las especificaciones técnicas, los criterios de selección y exclusión, los criterios de adjudicación, o las cláusulas de ejecución del contrato.

A la hora de elegir el procedimiento por el que llevar a cabo la selección, y el modo óptimo para integrar los criterios medioambientales, es conveniente realizar un estudio de mercado que proporcione cierta información básica para entablar un diálogo con los posibles proveedores antes de la licitación, lo cual es útil en el caso de aplicar unos requisitos de mercado medioambientales ambiciosos. De hecho, las Directivas sobre contratación pública permiten efectuar consultas preliminares al mercado con los proveedores para obtener asesoramiento (siempre que los procesos de consulta no otorguen ninguna ventaja injusta a alguno de los proveedores participantes).

Y aunque la búsqueda es de la rentabilidad medioambiental, también se ha de tener en cuenta la eficiencia financiera de la compra. Para ello, el ente contratador dispone de argumentos empresariales a favor de aplicar niveles elevados de protección medioambiental.

Estas estrategias son:

- Coste del ciclo de vida: las decisiones en materia de contratación no se pueden adoptar solamente sobre el precio de compra, ya que en muchos productos y obras, los costes de mantenimiento, uso o eliminación pueden ser muy cuantiosos. Por eso es importante tener en cuenta los costes del ciclo de vida en la contratación pública desde el punto de vista económico.
- Contratación pública conjunta: se trata de combinar actividades de contratación pública para conseguir ahorro debido a la adquisición en grandes cantidades, la reducción de costes administrativos y la puesta en común de conocimientos. En estos casos, la contratación pública conjunta la podrían llevar a cabo, por ejemplo, los organismos centrales de adquisición de ámbito regional o nacional, en nombre de las autoridades públicas.
- Contratos de rendimiento energético (CRE): este tipo de contratos son acuerdos contractuales entre los propietarios u ocupantes de un edificio, y empresas de servicios energéticos (ESE) para mejorar la eficiencia energética del edificio. Los costes de la inversión en este tipo de contrato los suele asumir la ESE o un tercero (por ejemplo un banco o un fondo de inversión), por lo que no es necesario un desembolso financiero por parte de la autoridad

¹⁷ El procedimiento que debe seguirse para crear una asociación para la innovación se describe en el artículo 31 de la Directiva 2014/24/UE

pública. A cambio la ESE recibe una tasa, vinculada a los ahorros de energía.

Otra forma de aumentar la eficiencia de la licitación, puede darse gracias a la celebración de acuerdos marco. Un acuerdo marco es el que puede celebrarse con uno o varios operadores, y permite adjudicar múltiples contratos sin tener que repetir todo el procedimiento de contratación pública. Este tipo de acuerdos pueden favorecer la CPE al permitir una mayor flexibilidad en la adjudicación de contratos, y en algunos casos, al agrupar la demanda de varias autoridades o repetirla a lo largo del tiempo. Además, por su magnitud, pueden ofrecer mayores incentivos a los proveedores para suministrar soluciones con un mayor rendimiento medioambiental debido al potencial para obtener múltiples contratos.

Al definir el objeto de un contrato, los órganos de contratación gozan de una gran libertad para elegir lo que desean adquirir. Ello les otorga un amplio margen para incluir consideraciones medioambientales, siempre que ello no distorsione el mercado, es decir, que no limite u obstaculice el acceso al mismo. Las especificaciones de comportamiento ambiental que se tienen en cuenta en los contratos, pueden estar relacionadas tanto con cualquier fase del ciclo de vida del producto, como la extracción de materias primas, transformación, envasado, entrega, fase de utilización, o eliminación.

Permitir que los licitadores presenten ofertas alternativas puede contribuir a encontrar una oferta que sea la más ventajosa económicamente y también ofrezca un elevado rendimiento medioambiental. Las normas técnicas, las etiquetas y los criterios en materia de CPE de la UE y nacionales constituyen importantes fuentes de información al elaborar una especificación. Existen condiciones especiales que se aplican en el caso de que desee exigir que los licitadores cuenten con una determinada etiqueta, y deben aceptarse etiquetas equivalentes.

En el proceso de licitación, cabe la posibilidad de excluir a empresas que hayan vulnerado la legislación medioambiental o que presenten otras diferencias graves en cuanto a su rendimiento medioambiental, siempre que se les dé la posibilidad de demostrar su fiabilidad (aun así no podrán quedar excluidas por motivos de vulneración de la legislación medioambiental durante más de tres años).

Con objeto de comprobar si las empresas pueden ejecutar las medidas de gestión medioambiental asociadas a un contrato, los órganos de contratación podrán pedirles que demuestren su capacidad técnica para hacerlo (por ejemplo, los sistemas de gestión medioambiental como el EMAS o la norma ISO 14001 pueden servir como medio para demostrar la capacidad técnica).

Para poder aplicar los criterios medioambientales a un contrato, es necesario que estos estén vinculados con el mismo, que garanticen la posibilidad de que exista una competencia real, que queden claramente reflejados en el anuncio de la licitación, y que cumplan los principios del Tratado de la Unión Europea.

Las consideraciones medioambientales relativas a la compra, se han de tener en cuenta en las cláusulas contractuales, que han de difundirse con antelación. El cumplimiento de las cláusulas contractuales deberá supervisarse cuidadosamente durante la fase de ejecución del contrato, y la responsabilidad en materia de cumplimiento e información habrá de quedar claramente indicada en este. Para desincentivar cualquier incumplimiento de los compromisos medioambientales, el contrato deberá establecer sanciones adecuadas.

Por último, las cláusulas de ejecución del contrato nunca podrán utilizarse para introducir requisitos medioambientales que representen una modificación sustancial del contrato licitado, es decir, una modificación ilegal.

Existen diferentes tipos de contratos de CPE, según el producto o servicio que la Administración Pública pretenda adquirir, y todos ellos vienen reflejados en el Manual sobre la Contratación Pública Ecológica de la UE (actualmente en marcha la tercera edición, actualizada en el año 2016)¹⁸.

4. CONTRATACIÓN Y COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE E INNOVADORA Y MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA: MARCO NORMATIVO VIGENTE

Las Directivas 2004/17 CE¹⁹, y 2004/18 CE²⁰ constituyen el marco europeo para la adjudicación de contratos públicos, explican cómo los compradores pueden integrar la visión medioambiental, desarrollada a continuación en las distintas guías y comunicados de la UE, en el proceso de adjudicación.

A modo de resumen de las características principales del nuevo paquete legislativo de la UE en materia de contratos públicos, en relación con la CPV, cabe destacar las siguientes:

- La modernización del sistema público de contratación, una mayor eficiencia y la simplificación procedimental; además, por primera vez se regulan en sede europea tanto las fases de preparación y adjudicación de los contratos públicos, como las de ejecución y resolución de los mismos.
- El diseño de políticas que permitan un mayor crecimiento, en un contexto de globalización económica y competitividad, al tiempo que se refuerzan las garantías para el cumplimiento de las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, y se facilita que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos que incluyen la protección del medio ambiente, hacer un uso más eficiente de los recursos y de

¹⁸ Comisión Europea, 2008, "Contratación pública ecológica"

¹⁹ Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, más información en <https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-81001>

²⁰ 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, más información en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32004L0018>

la energía y luchar contra el cambio climático, promover la innovación y la inclusión social.

- El impulso y la facilitación del acceso de las PYME a la contratación pública.

El interés que tiene la contratación pública en la reducción del impacto ambiental, que se ha ido consolidando con el paso de los años, se debe en gran parte a que la compra y contratación pública equivale a una parte muy importante del PIB (Producto Interior Bruto) en Europa.

En los años 2003-2004, la Unión Europea realizó un estudio²¹ (RELIEF), que revelaba que la suma de la contratación en las administraciones públicas europeas era equivalente al 17-18% del PIB de toda la Unión.

A partir de entonces, esta cifra ha ido aumentando, hasta llegar al año 2016, en el que la suma de contratación de todas las administraciones equivalía al 19-20% de PIB de la Unión. Por eso, este mercado es tan importante e influyente.

Y es debido a su importancia por lo que debería servir como ejemplo para el resto de mercados.

El modelo de consumo en Europa se ha vuelto insostenible. Los recursos naturales que ofrece el planeta no permiten que el consumo siga creciendo ilimitadamente como ha ocurrido en los últimos años. Y a pesar de que un cierto nivel de consumo contribuye al desarrollo, esto sólo ocurre cuando es tan justo con las generaciones futuras como lo es con las presentes (es decir, consumo sostenible), y cuando favorece la existencia de individuos creativos.

Tanto es así, que se ha acuñado un término que describe la forma de consumir de la sociedad actual: sociedad de consumo. La sociedad de consumo es la basada en un sistema que tiende a estimular tanto la producción como el consumo de bienes no estrictamente necesarios.

Para elevar las ventas y los salarios, las empresas dejan de lado la ética y la responsabilidad social corporativa.

Además, no sólo el consumo de bienes ha aumentado, sino que muchas otras tendencias han cambiado en los últimos años. Ha aumentado exponencialmente la población humana, el consumo de energía, y por tanto la extracción de hidrocarburos, el consumo de recursos naturales, la emisión de gases de efecto invernadero, la producción de sustancias venenosas, y de sustancias contaminantes de diversos tipos. Y además, también ha aumentado la superficie improductiva de la tierra: es decir, los desiertos y los espacios áridos.

Aunque no solo se ha de hablar de aumentos, sino también de reducciones. La cantidad de alimentos disponibles per cápita se ha reducido, cada vez hay menos agua potable, menos tierra cultivable, menos diversidad de especies, y de ecosistemas y hábitats, que se están reduciendo de forma insostenible.

²¹ Comisión Europea, 2004, Comunicado de prensa

Todo esto apunta hacia un colapso ecológico (se define colapso ecológico en el sentido del momento en el que un ecosistema sufre una reducción drástica, y a veces permanente, de la capacidad de carga para la mayoría de sus organismos, a veces para pocos, a veces para muchos, que da lugar a una extinción masiva)

Entonces, para el conjunto del planeta, se ha llegado a un punto de inflexión, a partir del cual empieza el declive.

Las políticas ambientales podrían ser la solución de los poderes públicos a escala mundial (aunque dentro de cada país, cada ciudadano tiene una parte de responsabilidad)²².

Por tanto, es deber de los Estados establecer políticas que frenen esta forma de vivir y consumir. Si las propias Administraciones Públicas son las que ponen en marcha proyectos de consumo responsable y sostenible mediante una compra pública consciente, no sólo ponen en marcha medidas de sostenibilidad que permitan reducir el consumo excesivo del ente público, sino que también pueden ser un ejemplo para la sociedad, como consumidora.

4.1. MARCO NORMATIVO VIGENTE PARA LA COMPRA PÚBLICA VERDE EN EUROPA

Hoy en día existen muchas tendencias medioambientales preocupadas por la regulación de los modelos de producción y consumo despilfarradores.

La Unión Europea ha adoptado el compromiso de transformarse en una economía verde e integradora que garantice el conocimiento y el desarrollo, e invierta en capital natural y lo preserve.

El Programa General de Medio Ambiente de la Unión Europea (bajo el lema "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta"), sobre el que se profundizará más adelante, establece objetivos prioritarios relativos a proteger el capital natural de la Unión (la política medioambiental de la UE se articula, desde su surgimiento en los años sesenta, en torno a programas de acción, que establecen objetivos para un periodo de varios años).

Como ya se ha señalado anteriormente, la compra pública de innovación es la que demanda soluciones innovadoras para la mejora de la eficiencia de un servicio público. Sus criterios de mejora de eficiencia se basan en criterios de mejora en sostenibilidad ambiental, valor añadido y cohesión social.

Así, los gestores del sector público pueden, mediante licitaciones, demandar productos o servicios que todavía no existen, o no se han terminado de desarrollar, destinados a la mejora de bienes, servicios y prestaciones públicas.

Y quienes tienen que proponer estas soluciones innovadoras que resuelvan los problemas y necesidades expresadas por la Administración, son las empresas privadas.

²² Mallarach, 2017, Por qué es insostenible el actual modelo de producción y consumo, Fundación Alfons Comín

Esta forma de licitar otorga la oportunidad a la Administración pública de actuar de forma consciente con el medio ambiente. Realizar una compra pública innovadora supone mejorar la eficiencia de los productos y los servicios públicos mediante la incorporación de aspectos innovadores, que solucionen problemas y satisfagan necesidades. De este modo se ahorran costes, no sólo en el precio de compra (un producto más eficiente significa entre otras cosas una producción menos costosa, por lo tanto será más barato), sino en el coste de la vida del producto o servicio. Es decir, innovación también significa producir de forma más sostenible.

Este tipo de compra innovadora, se denomina "Compra pública verde". La compra o contratación verde es una de las vías principales por las que las administraciones públicas pueden contribuir a la economía verde y al uso eficaz de los recursos.

Normativamente, existen numerosas posibilidades para que los licitadores públicos integren criterios ambientales en los procedimientos de contratación.

2004 fue el año clave para la compra pública verde. La Unión Europea, en su Sexto Plan de Acción Ambiental²³, incluyó en 2004 un nuevo marco legal para la compra pública, en el que se mencionó explícitamente la posibilidad de incluir criterios ecológicos en los procesos de contratación.

El mismo año, la UE publicó el primer manual para la "compra verde", o manual de adquisiciones ecológicas²⁴, con el propósito de ofrecer a las distintas Administraciones públicas una orientación de cómo integrar los criterios de compra y contratación.

Dos años más tarde, en 2006, la nueva estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible, y más adelante, en 2008, la Comunicación sobre "Contratación pública para un medio ambiente mejor", y recientemente la Estrategia Europa 2020, conforman el marco general de acción de la UE en Compra Pública Verde (CPV).

A continuación, se analizará la legislación que conforma el actual marco normativo vigente para la Compra Pública Verde: el Sexto Plan de Acción Ambiental; el Manual para la Compra Verde; la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible; la Comunicación sobre Contratación Pública para un Medio Ambiente mejor; y la Estrategia Europa 2020; y por último la Directiva 2014/2 UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión pública en la Unión Europea.

²³ Comisión Europea, 2001, Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"

²⁴ Comisión Europea, 2004 Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica

4.1.1. PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL

Este programa se recoge en la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

La Unión Europea, en concreto la Comisión Europea, definió en el año 2001 las prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea hasta el año 2010 (y con posterioridad a esa fecha), y detalló las medidas que se debían adoptar para contribuir a la aplicación de su estrategia en materia de desarrollo sostenible.

Estas medidas quedaron plasmadas en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente: "Medio ambiente 2020: el futuro está en nuestras manos".

Este Programa, se creó inspirado en el "Quinto programa de actuación en materia de medio ambiente para el período 1992-2000"²⁵, como decisión relativa a su examen -el objetivo de este programa del año 1992, fue presentar una nueva estrategia comunitaria en materia de medio ambiente y de las acciones que deben emprenderse para lograr un desarrollo sostenible, correspondientes al período 1992-2000-.

El enfoque del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, vigente actualmente, trataba de utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, los consumidores, los actores políticos y los ciudadanos. Este enfoque trataba de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad en materia de medio ambiente, superando el enfoque legislativo, y sustituyéndolo por otro estratégico.

Para ello, se propusieron cinco ejes prioritarios de acción estratégica:

- Mejorar la aplicación de la legislación en vigor hasta ese momento.
- Integrar al medio ambiente en otras políticas.
- Colaborar con el mercado.
- Implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.
- Tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Además, para conseguir mejorar la aplicación de la legislación, también se tienen en cuenta ciertas medidas específicas, como fomentar una red de comunicación entre los países; redactar informes sobre la aplicación de la misma, y dar a conocer los resultados (ya sean positivos o negativos); mejorar las normas de inspección; luchar contra los delitos ecológicos; y garantizar la efectiva aplicación de toda la legislación vigente mediante el recurso al Tribunal Europeo si fuese necesario.

Por otro lado, se propone integrar al medio ambiente en otro tipo de políticas más allá de las medioambientales, estableciendo mecanismos complementarios de integración, aplicando las

²⁵ Unión Europea, 1992, Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible

disposiciones del Tratado relativas a la integración, y poniendo en marcha indicadores para controlar el proceso de integración.

El mercado, puede también colaborar junto a las instituciones en torno a una aplicación más amplia del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (cumplimiento de las normas EMAS²⁶); el fomento de la publicación por las empresas de sus resultados ecológicos y del respeto de las exigencias en materia de medio ambiente; la puesta en marcha de un sistema de recompensas para las empresas menos contaminantes y más respetuosas con el medio ambiente; el fomento de acuerdos voluntarios; el establecimiento de una política integrada de los productos; la promoción de la utilización de la etiqueta ecológica y de la evaluación de su eficacia; la promoción de una política de contratación pública respetuosa con el medio ambiente; y la puesta en marcha de la legislación sobre responsabilidad medioambiental.

Además, para implicar también a los ciudadanos en estas propuestas, y modificar sus comportamientos con el medio ambiente, se sugiere ayudar a los mismos a aprender a medir y mejorar su comportamiento ecológico, y ofrecerles más información, y de más calidad sobre el medio ambiente. Esto es importante ya que la educación ciudadana es necesaria para poder poner en marcha una política ambiental eficiente.

Otro punto que propuso este programa, fue tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio, proponiéndose para ello acciones como la publicación de la importancia de esta integración (medio ambiente y organización del territorio); mejorar la aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente; difundir mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible; integrar la planificación sostenible en el resto de políticas; estimular la política agrícola; y propagar la concienciación para una gestión sostenible del turismo.

Estas medidas, se concentran básicamente en cuatro ámbitos de acción:

-El cambio climático: queda considerado en el programa como el principal reto para los próximos diez años. El objetivo entonces es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta disminuir sus efectos para que no provoquen cambios artificiales en el clima.

Para ello, se plantean diferentes esfuerzos que la Comunidad Europea ha de llevar a cabo para dar respuesta a los retos que plantea el cambio climático, como integrar los objetivos del cambio climático en las distintas políticas comunitarias (especialmente en las

26 El Registro EMAS es una herramienta voluntaria diseñada por la Comisión Europea para la inscripción y reconocimiento público de aquellas empresas y organizaciones que tienen implantado un sistema de gestión ambiental que les permite evaluar, gestionar y mejorar sus impactos ambientales, asegurando así un comportamiento excelente en este ámbito. Las organizaciones a las que se les reconozca la etiqueta EMAS, tienen una política ambiental definida, hacen uso de un sistema de gestión medioambiental y dan cuenta periódicamente del funcionamiento de dicho sistema a través de una declaración medioambiental verificada por organismos independientes. Más información en <http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-comunitario-de-ecogestion-y-ecoauditoria-emas/>

de energía y transporte); reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por medio de medidas específicas como la mejora de la eficiencia energética, el uso de energías renovables, el fomento de acuerdos con la industria o el ahorro energético; el desarrollo de un comercio de derechos de emisión a escala europea; la inversión en mejorar la investigación sobre el cambio climático; o examinar las subvenciones energéticas y su compatibilidad con los desafíos que plantea el cambio climático.

-Naturaleza y biodiversidad: el objetivo es proteger el funcionamiento de los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo.

Para alcanzar dicho objetivo, el programa propone acciones como aplicar la legislación medioambiental; coordinar las políticas aplicadas por los Estados miembros por parte de la Comunidad en caso de catástrofes naturales; estudiar la protección de todos los seres vivos; proteger los paisajes, los bosques, los suelos y los hábitats marinos (incluirlos en la red Natura 2000²⁷); controlar los Organismos Modificados Genéticamente; integrar la protección de la biodiversidad en políticas comerciales y de cooperación; establecer programas de recogida de información relativa a la protección de la naturaleza; apoyar e trabajos de investigación al respecto.

-Medio ambiente y salud: se trata de alcanzar una calidad óptima del medio ambiente, que contribuya a garantizar la salud pública.

Para ello, se han de determinar los riesgos que supone la misma, y legislar en consecuencia; reforzar la investigación en los ámbitos salud y medio ambiente; limitar el uso de ciertos plaguicidas que supongan un riesgo para el medio ambiente; garantizar que se aplique correctamente la legislación relativa al agua; garantizar la aplicación de normas de calidad del aire; y adoptar una directiva eficaz sobre el ruido.

-Gestión de los recursos naturales y de los residuos: este objetivo trata de velar por el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables, evitando que este supere lo soportable por el medio ambiente (es decir, fomentar un consumo responsable y sostenible), y reduciendo así la producción de residuos (una reducción de hasta el 50% para el año 2050).

Para ello, se ha de elaborar una estrategia para la gestión sostenible de los recursos mediante el establecimiento de prioridades y la reducción del consumo; fiscalizar la utilización de recursos; diseñar una estrategia eficaz de reciclado; mejorar los sistemas existentes de gestión de los residuos; y establecer una política integrada de los productos de cara a la prevención, en la estrategia comunitaria relativa a las sustancias químicas.

Este programa de acción prevé entonces la adopción de estrategias referidas a contaminación atmosférica, medio marino, uso sostenible de los recursos; prevención y reciclado de residuos; uso sostenible de

²⁷ La Red Natura 2000 es una red ecológica de áreas de conservación de la biodiversidad. Su objetivo es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la UE.

los plaguicidas, protección de los suelos, y medio ambiente urbano, todas ellas con un enfoque global y a largo plazo²⁸.

Y para que todos los objetivos que se proponen se cumplan, ciudadanos y entes públicos han de colaborar. La opción que se presenta a las Administraciones Públicas es la de aplicar estos principios en el momento de establecer licitaciones, para que la compra pública que se realiza sea innovadora, sostenible y responsable con el medio.

4.1.2. MANUAL PARA LA COMPRA VERDE

Este manual se diseñó en el año 2004 y se ha ido actualizando posteriormente -actualmente se encuentra vigente la tercera edición- para ayudar a las autoridades públicas a planificar y aplicar con éxito la Compra Pública Ecológica²⁹.

En él, se da respuesta a varias cuestiones sobre el concepto, y sobre cómo ponerlo en marcha.

Existe contratación y compra pública innovadora y responsable desde otros puntos de vista, pero en este caso sólo se analiza la ambientalmente responsable, ya que este manual analiza específicamente los aspectos medioambientales de las licitaciones.

El gasto público de la Unión Europea en obras, productos y servicios, ascendía a 1,8 billones de euros anuales. Es decir, cerca del 14% del PIB de la UE³⁰.

Por tanto, si la Unión hace uso de su poder adquisitivo para elegir productos, servicios y obras innovadoras, con un impacto ambiental reducido, los poderes públicos pueden contribuir de manera importante a la consecución de objetivos de sostenibilidad.

La Compra Pública Ecológica puede situarse por tanto como motor de innovación al proporcionar a la industria productos y servicios ecológicos (sobre todo en los sectores en los que los compradores públicos representan una proporción elevada de gasto).

Además, no sólo es una opción beneficiosa para el medio ambiente, sino que la CPE (Compra Pública Ecológica) podría incluso provocar ahorros económicos a las autoridades públicas (sobre todo si se considera la vida completa del bien o del contrato, no sólo el precio de compra).

La adquisición de, por ejemplo, productos energéticamente eficientes, o que ahorren agua, pueden ayudar a reducir las facturas

²⁸ Comisión Europea, 2001, Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente

²⁹ Como ya se ha indicado anteriormente, la Compra Pública Ecológica o Verde es un tipo de compra pública derivada de la Compra Pública Innovadora, que se basa en adquirir bienes o servicios cuyo ciclo de vida tenga un impacto reducido en el medio ambiente en comparación con los bienes que se habrían adquirido en su lugar.

³⁰ 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 EUR.

de estos servicios a largo plazo (también si la compra de los mismos es de un precio más alto que su alternativa menos sostenible). O la reducción de sustancias peligrosas en los productos, puede reducir sus costes de eliminación.

Otros ejemplos de contratos ecológicos son la compra de ordenadores eficientes desde el punto de vista ecológico, la compra de muebles de oficina fabricados con madera sostenible, la construcción de edificios de bajo consumo energético, el uso de papel reciclado, la utilización de productos respetuosos con el medio ambiente por parte de los servicios de limpieza, la compra de vehículos eléctricos, híbridos o de bajas emisiones, o el uso de electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

La aplicación de la CPE, se ha de planificar previamente: determinar el objeto para la compra, fijar prioridades y objetivos, organizar una adecuada formación del personal y efectuar un seguimiento del rendimiento.

Además, exige la cooperación eficaz entre los distintos departamentos y los miembros del personal.

Para lograr una eficacia máxima, según este Manual, una política de CPE debe incluir objetivos, prioridades y plazos claros; indicar el alcance de las actividades de adquisición (sobre qué ente público se aplica, y qué grupo de productos y/o servicios abarca), indicar sobre quién recae la aplicación de la política, e incluir un mecanismo de seguimiento adecuado del rendimiento.

Además, esta política de compra ecológica ha de estar en consonancia con cualquier política y estrategia existentes relativas a la contratación.

Para establecer las prioridades de la compra, se han de identificar los sectores de los productos y servicios que se priorizan, teniendo en cuenta tres factores:

- Impacto ambiental.
- Importancia presupuestaria.
- Potencial para influir en el mercado.

Pero además, se han de tener en cuenta otros factores adicionales para poder realizar una selección final de compra: las prioridades políticas (es decir, si existen prioridades específicas, como la calidad del aire, el consumo de agua/energía, la gestión de residuos, la adaptación al cambio climático,...); la disponibilidad en el mercado de opciones medioambientalmente preferibles (si tras un análisis de mercado, las opciones elegidas son las más adecuadas para ofrecer un impacto ambiental lo más reducido posible); las consideraciones de coste (teniendo en cuenta que la evaluación de los costes debe tener en cuenta todo el ciclo de vida del producto o servicio: precio de compra, costes asociados al uso, costes de eliminación, e incluso subvenciones o subsidios para opciones más ecológicas); disponibilidad de criterios (para 21 tipos de productos³¹ y servicios se

³¹ Productos y servicios de limpieza, papel para copias y papel gráfico, cogeneración, edificios de oficinas, equipos eléctricos y electrónicos en el sector de

han desarrollado criterios de contratación ecológica que se pueden llevar a cabo sin necesidad de licitación); visibilidad (se ha de tener en cuenta si estos cambios son visibles en cuanto a la contribución a la promoción de la sensibilización, mejorando la imagen del producto o servicio); y consideraciones prácticas (por ejemplo la previsión de renovación de contratos, la duración de los mismos, los plazos de su ejecución, los conocimientos técnicos medioambientales de los que se dispone...).

Además, este Manual para la Compra Verde orienta sobre procesos técnicos en la contratación: cómo integrar las consideraciones medioambientales en los procedimientos de licitación; dónde encontrar ayuda para la formulación de criterios medioambientales; cómo evaluar y controlar la exactitud de las declaraciones medioambientales realizadas por los licitadores; o cómo evaluar los costes del ciclo de vida en las licitaciones. Además, remite a otras fuentes de información y orientación adicionales.

Los criterios de CPE se basan en datos procedentes de diversas fuentes. Se elabora un informe técnico de antecedentes para cada grupo de productos a fin de identificar los aspectos que deban tenerse en cuenta. La base de datos contrastados utiliza información y datos científicos disponibles, adopta un enfoque orientado al ciclo de vida y cuenta con la participación de diversas partes interesadas. Desde 2011, el proceso de desarrollo de criterios para la mayoría de los grupos de productos está dirigido por el Centro Común de Investigación de la Comisión, con sede en Sevilla (España)³².

En definitiva, este extenso manual fue diseñado para ayudar a las autoridades públicas a planificar y aplicar con éxito la CPE. En él quedaron reflejadas las posibilidades que ofreció el Derecho de la Unión Europea para llevarla a cabo efectivamente, y se examinaron los métodos posibles de "ecologizar" los contratos públicos.

El Manual sigue la estructura de un procedimiento de contratación, ofreciendo ejemplos de contratación ecológica por parte de Administraciones Públicas de distintos países de la Unión.

Y no sólo pretende ayudar a llevar a cabo contratos ecológicos a las Administraciones demandantes, sino también trata de servir de ayuda para proveedores y prestadores de servicios para que comprendan los requisitos medioambientales que presentan este tipo de licitaciones públicas.

Muchos países y regiones de la UE cuentan con sus propios programas de formación sobre CPE que se integran en su materia de contratación pública, y algunos de ellos practican no solo la CPE, sino también la CPS (contratación pública sostenible), que incluye criterios

la atención de la salud, electricidad, alimentación y servicios de suministro de comidas desde el exterior, mobiliario, productos y servicios de jardinería, aparatos de reproducción gráfica, iluminación interior, equipos ofimáticos, diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, grifería sanitaria, alumbrado público y semáforos, materiales textiles, inodoros y urinarios, transporte, paneles murales, infraestructuras de aguas residuales, y radiadores de agua.

³² Puede obtenerse información adicional sobre los criterios en proceso de desarrollo en la página web
http://susproc.jrc.ec.europa.eu/product_bureau/projects.html

tanto medioambientales como sociales en sus decisiones de adquisición³³.

4.1.3. GUÍA PARA LA ESTRATEGIA DE LA UE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: "UN FUTURO SOSTENIBLE A NUESTRO ALCANCE"

En el año 2006, la Unión Europea presentó un nuevo proyecto de promoción del desarrollo sostenible: la Nueva Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible.

En ella, se define "Desarrollo Sostenible" como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Según esta guía, el futuro de Europa depende en gran medida de alcanzar los objetivos de creación de riqueza, cohesión social y protección ambiental.

Ya en el año 1992, en lo que se denominó "la Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro³⁴, el desarrollo sostenible fue el tema central. En ella, los líderes del mundo firmaron acuerdos en materia de cambio climático y de biodiversidad. La culminación de la cumbre fue una lista de 27 principios en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Actualmente, la UE tiene puesta en marcha una estrategia propia en materia de desarrollo sostenible que contempla la mayoría de los aspectos discutidos en Río de Janeiro en el ámbito económico, ambiental y social, incluyendo los siguientes retos fundamentales:

- Cambio climático y energía limpia
- Transporte sostenible
- Consumo y producción sostenibles
- Conservación y gestión de los recursos naturales
- Salud pública
- Inclusión social, demografía y migración
- Pobreza en el mundo

La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible se puso en marcha en la UE en el año 2006, y en ella queda reflejada la forma en la que se pueden satisfacer las necesidades humanas sin empobrecer la calidad de vida de las generaciones próximas.

Con el fin de detener las tendencias destructivas de explotación de los recursos naturales, la degradación ambiental, el desorbitado desempleo, la inmigración y la salud pública, el Consejo de la UE adoptó esta Estrategia en junio de 2006.

El objetivo a largo plazo principal de esta Estrategia fue limitar el cambio climático, y la UE, para conseguir su cumplimiento, presionó a los Estados Miembros para que cumplieren con los compromisos

³³ Comisión Europea, 2004, "Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica" 3ª Edición

³⁴ United Nations, 1992, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

acordados en 1997 a través del Protocolo de Kioto³⁵, y los acordados por los Jefes de Estado durante el Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2007³⁶, para reducir los gases de efecto invernadero en un 20 por ciento para 2020. A partir de estos objetivos, se desarrolló una amplia gama de programas y normas, a través de los cuales podrían cumplirse.

Además de reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, cerrar la brecha de la pobreza es un aspecto central de esta estrategia, y esta también describe las formas en las que se puede llevar a cabo, a través del aumento del empleo, la implementación de políticas sociales, y de una educación flexible y al alcance de todos.

La mejora de la gestión de los recursos naturales del planeta resulta igualmente un elemento vital que se trata en profundidad en esta estrategia: establecimiento de nuevos programas de desarrollo rural, una política pesquera reformada, los marcos necesarios para la agricultura orgánica y el bienestar de los animales, así como un énfasis en la gestión de bosques sostenibles.

Para lograr estos objetivos, la UE propone algunos métodos a tener en cuenta:

a) Investigación y desarrollo: universidades, institutos de investigación y empresas privadas interpretan un papel muy importante a la hora de asegurar el crecimiento económico sostenible y la protección ambiental. Para conseguir por tanto una educación eficaz, la Comisión destinó más de 50 mil millones de euros durante el período 2007-2013 para ser utilizados en becas de un programa de investigación llamado Séptimo Programa Marco³⁹.

b) Utilizar la economía para el cambio: la prosperidad y el crecimiento económico han de beneficiar a todos sin causar daño en exceso al medio ambiente. Los incentivos fiscales para las prácticas "limpias" son un método para financiar a las áreas más sostenibles. Un cambio en la tributación desde el trabajo a los temas ambientales podría modificar la conducta de los ciudadanos.

c) La comunicación: para maximizar el éxito de las acciones enfocadas al desarrollo sostenible en la UE, la misma ha de ocuparse de que exista una buena red comunicativa (personas, empresas, gobiernos nacionales y regionales tanto con la UE como entre ellos...). Todas las políticas y todos los proyectos han de ser entendidos por todos para que puedan funcionar.

d) Mantenimiento en ruta: es decir, permanecer activo. Seguir los informes que se presenten, y tener en cuenta los progresos, pero también los recesos para poder mejorarlos y promover así el desarrollo sostenible. Otras tácticas incluyen: el asegurar que los hacedores de políticas de los diversos estados de la UE aprendan de los demás; que se comparta la información y se desarrolle un grupo

³⁵ United Nations, 1997, Framework Convention on Climate Change, Protocolo de Kioto. Este protocolo comprometió a los países industrializados a establecer las emisiones de gases de efecto invernadero. Es considerado como un primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI, y proporcionó una estructura esencial para cualquier acuerdo internacional sobre el cambio climático que se firme en el futuro.

³⁶ Consejo de la UE, 2007, nota de transmisión de la presidencia a las delegaciones, Consejo Europeo de Bruselas 8 y 9 de marzo de 2007

de indicadores que sirva para mostrar de manera precisa lo que está funcionando y lo que no lo está.

e) Marcar la diferencia: se ha de conseguir que los objetivos no se queden solo en buenas intenciones, sino que exista una conciencia clara de lo que se ha de poner en práctica, siguiendo las medidas que se describan en los distintos proyectos y guías.

Las medidas legales, los incentivos fiscales, la política de "quien contamina paga", y otras muchas medidas se desarrollan para que, cumplidas eficazmente, encaminen a la sociedad hacia un desarrollo sostenible.

Un ejemplo de esto es esta Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible, que ofrece ideas que han de ser puestas en práctica.

Esta Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible hace referencia a diferentes aspectos sobre los cuales, tanto la sociedad como los Gobiernos deberían poner toda su atención. Estos aspectos son los siguientes: cambio climático, transporte sostenible, consumo y producción, recursos naturales, salud pública, inclusión social, y pobreza en el mundo.

-Cambio climático. Cómo limitar sus efectos: actualmente y desde hace unos años, se sienten los efectos del calentamiento global en todas las partes del mundo, en mayor o menor medida (sequías, inundaciones, olas de calor e incendios forestales están volviéndose cada vez más frecuentes). Este es el resultado de miles de millones de toneladas de CO² liberadas a la atmósfera todos los días, provenientes de combustibles fósiles.

A mediados de la década de los noventa, se comenzó a establecer una relación directa entre el cambio climático y la actividad humana. A partir de entonces, la UE intensificó sus esfuerzos por enfrentar la amenaza del cambio climático. En 2007, los líderes europeos acordaron llevar a cabo un conjunto de medidas, y establecer una política integrada de cambio climático y energía más eficiente que lo hasta entonces establecido. Los objetivos principales fueron para ello reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE en un 20% para 2020, mejorar la eficiencia energética también en un 20% para 2020, incrementar la participación de las energías renovables a un 20% para 2020, y aumentar un 10% el uso de biocarburantes en el transporte.

Entre otras muchas medidas para conseguirlo, se puso en marcha la Directiva del Ecodiseño³⁷, que desarrolló un conjunto de medidas para asegurar que las mejoras efectivas se lleven a cabo en los productos que sean más necesarios. Se combinarían exigencias mínimas sobre eficiencia energética con un etiquetado más informativo para estos productos. Este es el tipo de innovación que se lleva a cabo en los contratos públicos verdes o ecológicos. Se trata de realizar mejoras en un producto o servicio que repercutan favorablemente en el ciclo de vida del producto, y por tanto en el medio ambiente. Un ejemplo de las estimaciones de esta medida fue que, las mejoras realizadas únicamente en las calderas de calefacción

³⁷ Parlamento Europeo y UE, 2009, Directiva 2009/125/CE de 21 de octubre de 2009 por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

central y en los calentadores de agua, representarían una reducción del 3% de las emisiones globales para 2020 (comparadas entonces con las de 2004). El sector transporte fue otro sector de gran potencial para mitigar el cambio climático. En el año 2004, este representaba un 19,4% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayuntamiento de Barcelona, 2004, "Compras públicas sostenibles: la experiencia de Barcelona", disponible en: https://preservicio.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/090471228021de82_tcm7-3220.pdf

Consejo de la UE, 2007, nota de transmisión de la presidencia a las delegaciones, Consejo Europeo de Bruselas 8 y 9 de marzo de 2007, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/93146.pdf

CONAMA (Congreso Nacional de Medio Ambiente), 2016, "Contratación y compra pública sostenible e innovadora", disponible en: http://www.conama.org/conama/download/files/conama2016//GTs%202016/6_final.pdf

Comisión Europea, 2001, Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos", disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:I28027>

Comisión Europea, 2004, Comunicado de prensa, "Contratación pública", disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-268_es.htm

Comisión Europea, 2004, "Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica" 3ª Edición, disponible en: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf

Comisión Europea, 2008, Comunicado sobre "Contratación pública ecológica", disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:mi0002>

Comisión Europea, 2008, Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, Un futuro sostenible a nuestro alcance, disponible en: http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/Guia_de_la_Estrategia_Europea_de_desarrollo_sostenible_VE_tcm7-14888.pdf

- Comisión Europea, 2014, "Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento. Por un futuro sostenible y generador de empleo" disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicassocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf?logout_url=https%3A%2F%2Fn150.network-auth.com%2Fsplash%2Flogout%3Fkey%3DMMW2JWkI-fKLVU7W3vSx7wqXIPDMnIM5DvHS8MIjH8A-giscEtCdUcaGTV0T_oEeVFHy6S5v3HJEY
- Comisión Europea, 2015, "Vivir bien, respetado los límites de nuestro planeta", disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>
- Gobierno de España, 2010, Ministerio de Economía, "Estrategia Estatal de Innovación", disponible en: http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/ESTRATEGIA_ESTATAL_DE_INNOVACION_E2I_29.06.pdf
- Gobierno de España, 2015, "II Informe sobre el estado de la Contratación Pública Verde en la Administración General del Estado, sus organismos públicos y las entidades gestoras de la seguridad social", disponible en: http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/segundoinformegeneralsobreelestadodelacontratacionpublicaverdeenlaage_tcm7-389194.pdf
- Gobierno de España, 2017, Ministerio de Hacienda y Función Pública, "Plataforma de contratos del sector público", disponible en: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>
- Ihobe, 2006, "Contratación del servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos sólidos urbanos", disponible en: <http://www.ihobe.eus/BuenasPracticas/Ficha.aspx?IdMenu=2d012435-6270-4197-a059-374276974174&Cod=1abc28ac-640c-449c-a4fd-74cd2a71bdb6&Idioma=es-ES>
- Ihobe, 2006, "Compra y utilización de pañales reutilizables en centros de educación infantil en San Sebastián", disponible en: <http://www.ihobe.eus/BuenasPracticas/Ficha.aspx?IdMenu=2d012435-6270-4197-a059-374276974174&Cod=e4fde1d1-b997-4f82-8027-f866cd1c9a77&Idioma=es-ES>
- Ihobe, 2007, "Ekolapiko", disponible en: <http://www.ihobe.eus/BuenasPracticas/Ficha.aspx?IdMenu=2d012435-6270-4197-a059-374276974174&Cod=49c886dc-557c-4eb5-ae96-b7527f13ea5a&Idioma=es-ES>
- Ihobe, 2016, "Programa de Compra y Contratación Pública Verde del País Vasco 2020", disponible en: <http://www.ihobe.eus/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=b34b0641-45b2-4b5a-9870-469079626014&Idioma=es-ES>

Ihobe, 2017, "Política Ambiental del Gobierno Vasco", disponible en:
<http://www.ihobe.eus/Default.aspx?IdMenu=A2238BDO-3048-4D9D-AB8C-C91C6DFDF475&Idioma=es-ES>

Investigación europea en acción, 2007, Séptimo programa marco (7pm): llevar la investigación europea a la vanguardia, disponible en: https://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_es.pdf

Mallarach, J. M., 2017, "Por qué es insostenible el actual modelo de producción y consumo", Fundación Alfons Comín, disponible en: <http://www.fdacomin.org/media/Mallarach-cast.pdf?PHPSESSID=fgcegckpfqonsn3dj2lb8m1h31>

Martínez Fernández, J. M., 2014, "Compra Pública Innovadora en la Contratación del Sector Público Local", para Observatorio de Contratación Pública, disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.158/recategoria.121/reلمenu.3/chk.acc8f95243751ed2e8d2d5f994d7913f>

Martínez Fernández, J. M., 2015, "Avanzando en Contratación socialmente responsable: de la recomendación a la obligación", para Observatorio de Contratación Pública, disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.199/recategoria.208/reلمenu.3/chk.c5bde66cf07d647d9f2f3a90febac2d2>

OBCP, 2014, "Guía del usuario sobre compra pública", disponible en: http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Guia%232E%23CPI_5c7551e1%232E%23pdf/chk.ada2ad0a6c0942b8bf49274f28e53886

OECD, 2010, "The OECD Innovation Strategy: Getting start on tomorrow", disponible en <https://www.oecd.org/sti/45302715.pdf>

OECD, 2017, "About the OECD", disponible en: <http://www.oecd.org/about/>

Unión Europea, 1992, "Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible", sumarios de la legislación de la Unión Europea, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:I28062>