

Nº 23
Tercer trimestre 2020

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 23. Septiembre 2020

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor de la Universidad a Distancia de Madrid (acreditado ANECA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Abogado-Consultor. (www.jaimepintos.com)

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.



Secretaría de Gobierno Local del Excmo.
Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de
Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

EL REEQUILIBRIO ECONÓMICO DE UNA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA DESNIVELADO POR LA ACTUACIÓN (PREVISIBLE) DE OTRA ADMINISTRACIÓN DISTINTA A LA CONTRATANTE.

D. Francisco José Negro Roldan..... 15

ANÁLISIS CRÍTICO DEL EMPLEO DE UMBRALES DE SACIEDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE ADJUDICACIÓN "PRECIO"

D. Roberto Carrodegas Méndez.....52

LA MEJORA SALARIAL DENTRO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN, UNA CONDICIÓN SOCIAL CON LUCES Y SOMBRAS EN SU APLICACIÓN

D^a Amaia Labella Cámara.....89

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA

D. Pedro José Díaz Calderón..... 117



DE NUEVAS CON LA LEGISLACIÓN DE SUBVENCIONES
DE CASTILLA-LA MANCHA: PROPUESTAS DE REFORMA
D. Carlos M^a Rodríguez Sánchez151

LA PENA DE MUERTE EN ESPAÑA
D^a Lidia Valiente Castellanos.....180

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

EL DERECHO A LA CULTURA Y LOS CONTRATOS DEL
SECTOR PÚBLICO
D. Antonio Maniatis229

LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA. UN ESTUDIO COMPARADO DE
LA PERSPECTIVA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL
REINO DE ESPAÑA, EN RELACIÓN CON LOS
MODIFICADOS CONTRACTUALES
D. Oscar D'oleo Seiffe.....256

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
SUPREMO NÚM. 2613/2016, DE 9 DE JUNIO. ANÁLISIS
DEL ARTÍCULO 311 DEL CÓDIGO PENAL
D^a Marta Alarcón del Pico.....312



BASES DE PUBLICACIÓN.....375



EDITORIAL

En el número 23 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés y una reseña de jurisprudencia.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. Francisco José Negro Roldán con el artículo que lleva por título “El reequilibrio económico de una concesión de obra pública desnivelado por la actuación (previsible) de otra administración distinta a la contratante”.

A continuación, D. Roberto Carrodegas Méndez aborda un tema de rabiosa actualidad, sobre el análisis crítico del empleo de umbrales de saciedad en la contratación pública para la valoración del criterio de adjudicación “precio”

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a Amaia Labella Cámara, que aborda la problemática existente respecto de la mejora salarial como condición social dentro de un proceso de contratación pública.

D. Pedro José Díaz Calderón, en su artículo “La evolución del derecho ambiental internacional y la contratación pública ecológica” analiza cómo la normativa en materia de contratación pública ha tratado de adaptarse a lo largo de los años, a la preocupación ambiental, en la misma medida que la realidad y las exigencias sociales.



D. Carlos-M^a Rodríguez Sánchez, continuando con su trabajo publicado en el número 15 de la Revista, vuelve a tratar con exquisitez otras reformas de las que sería susceptible la legislación de subvenciones de Castilla-La Mancha.

Por último, la sección nacional se cierra con el trabajo de “La pena de muerte en España” de D^a Lidia Valiente Castellanos se centra en el estudio de la aplicación que ha tenido la pena de muerte en España a lo largo de su historia, junto con la regulación que actualmente existe a nivel interno respecto a esta materia.

En la sección internacional de la revista Gabilex se publican los trabajos de D. Antonio Maniatis y de D. Oscar D’oleo Seiffe. Interesantes reflexiones que esperamos que el lector disfrute.

En la sección Reseña de Jurisprudencia, la autora D^a Marta Alarcó del Pico comenta de una manera exhaustiva, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2613/2016, de 9 de junio. Análisis del artículo 311 Código Penal.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA

D. Pedro José Díaz Calderón

Máster en Derecho Medioambiental y Sostenibilidad
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: La preocupación ambiental es uno de los problemas más graves y que más atormentan a la sociedad actual. Por ello, los organismos públicos como garantes de la estabilidad social y representación ciudadana, han de ser los primeros en dar ejemplo de código de buenas prácticas en materia ambiental. Así pues, la administración pública se debe dotar de herramientas para tal fin, siendo la contratación pública ecológica el instrumento para lograrlo. La normativa ha tratado de adaptarse a lo largo de los años, en base a principios y con objetivos claramente definidos en la lucha ambiental, en la misma medida que la realidad y las exigencias sociales, por ello resulta importante conocer los últimos avances en este sentido con la contratación pública ecológica, como el principal instrumento en dicha lucha.



Palabras Clave: contratación pública ecológica, política ambiental, sostenibilidad, responsabilidad social, cambio climático.

Abstract: Environmental concern is one of the most serious problems that plague today's society. Therefore, public organizations as guarantors of social stability and citizen representation, must be the first to give an example of a code of good environmental practice. Thus, the public administration should be provided with tools for this purpose, with the green procurement being the instrument to achieve it. The regulations have tried to adapt over the years, based on principles and with clearly defined objectives in the environmental struggle, to the same extent as reality and social demands, that is why it is important to know the latest developments in this regard with ecological public procurement, as the main instrument in this struggle.

Key Words: Ecological public procurement, environmental policy, sustainability, social responsibility, climate change.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL.- 1. Antecedentes históricos.- 2. Reglas y resolución de conflictos ambientales internacionales.- 3. Principios de la política ambiental internacional y europea.- A) *Principios de la política ambiental internacional.*- B) *Objetivos y principios de la política ambiental de la UE.*- III. CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.- 1. Impulso por parte de la Unión Europea.- 2. Plan de contratación pública ecológica en España.- IV. CONCLUSIONES.- V. BIBLIOGRAFÍA.



I. INTRODUCCIÓN

Pocos se atreven hoy día a negar la evidencia del cambio climático, los efectos adversos en la flora y fauna y en el hábitat en general que nos rodea. Todo esto, nos hace ver que al ritmo actual de desarrollo si no se hace nada, estamos destinados a acabar con la vida tal y como la conocemos hasta ahora, así pues, ya no valen las advertencias, sólo vale actuar y adoptar medidas contundentes, para ello el derecho ambiental trata de ser el medio que nos permita alcanzar el desarrollo deseado, permitiendo controlar la contaminación y logrando un uso sostenible de los recursos naturales y de los sistemas de la biosfera. Si bien es cierto, la preocupación ha ido en aumento, y cada vez es mayor el compromiso que tenemos como sociedad para afrontar el reto del cambio climático. Un auge sin duda alguna, aunque lo más curioso de todo ello, resulta, que éste empeño y preocupación, así como la acción, está viniendo sobre todo de la juventud, donde cada vez más y más activistas se movilizan, en los denominados "*FridaysForFuture*", promovidos por la reconocida activista adolescente sueca Greta Thunberg.

Para hacer frente a tales amenazas nuestro medio debe ser el derecho ambiental, el mismo trata de erigirse como la principal vía que logre una política ambiental común, y consiga así, preservar el entorno y dotarnos de la sostenibilidad necesaria no de manera exclusiva para la generación actual si no sobre todo para las futuras. Por ello, a través de este artículo, conoceremos como ha cambiado la climatología y condiciones ambientales de nuestro planeta, así como la evolución del derecho ambiental desde sus inicios hasta la actualidad, además de conocer a nivel interno español el plan de contratación pública ecológica. Con ello, se pretende dar una visión amplia acerca del derecho ambiental, siendo más que



justificable conocer, cómo se está trabajando en la vía del derecho, para atajar un problema que nos afecta a todos por igual, el cambio climático.

II. DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL

El problema medioambiental hace tiempo que dejó de considerarse como un problema sectorial o que afectaba a unas pocas regiones en el mundo. La globalización nos ha permitido observar cómo, los efectos perjudiciales por el cambio climático se hacen latentes a lo largo del globo de numerosas formas, y cada vez con efectos más perceptibles y perjudiciales para la sociedad, afirmando pues en pleno 2019 como el problema medioambiental ha dejado de ser un problema teórico para convertirse en uno real como hemos mencionado. Para apoyar nuestra teoría, debemos remarcar la realidad y hablar de datos, así pues, desde 1880 a 2017 la temperatura media mundial ha subido 1,5 °C aumentando a un ritmo de 0,2 °C por década a nivel mundial, mientras que a nivel interno español será de 0,5 °C por década¹.

Por otro lado, desde 1901 hasta 2010, el nivel medio mundial del mar ascendió a 19 centímetros debido a la expansión de los océanos por el deshielo de los polos y se prevé que para el año 2100 la subida sea de 19 a 58 centímetros, a raíz de ello, la extensión del hielo marino ártico registró en febrero de 2018 un promedio de 13,95 millones de km², lo que implica una disminución del 13,2% por década, según el National Snow and Ice

¹ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, "Global Warming of 1.5 °C", *Special Report*, 2018, págs. 6 - 24.



Data Center (NSIDC) de la National Aeronautics and Space Administration (NASA)².

Mientras a nivel interno, España es el país de la UE más vulnerable al cambio climático³, ello se materializa en el total de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas en España, las cuáles, podrían llegar en los próximos años a los 37,4 millones de hectáreas de las 50,5 millones del territorio español (un 74,05% del total), en base a las estimaciones realizadas, que pronostican por la progresión sufrida en estos años y los modelos realizados a futuro que, entre los años 1971-2000 dicha superficie era del 49,09%, entre el 2011-2040 la progresión será del 56,15%, en el período del 2041-2070 será del 66,63% y del 2071-2100 estaremos en el 71,27%⁴.

Pero como demuestran numerosas evaluaciones tanto de la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), como de los diferentes ministerios y organizaciones de cada uno de los Estados Miembros, los europeos no estamos realizando un uso sostenible del agua, y todo ello a pesar de que aún siendo el agua un recurso abundante en la UE, aquellas zonas excesivamente

² INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, "Climate Change 2014, Synthesis Report", *Fifth Assessment Report*, 2014, págs. 2 - 147.

³ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, "Climate change, impacts and vulnerability in Europe", *Report 2016*, 2017, p. 285. Los datos corresponden ha dicho informe (págs. 280 y ss.), dónde se señala como zona más vulnerable en el entorno europeo al mediterráneo, dónde España además de Chipre y Grecia, son los más propensos a sufrir los peores efectos del cambio climático.

⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*, 2016, págs. 2 - 24.



pobladas, así como en épocas del año como el verano el problema se acentúa, con el denominado “estrés hídrico” o exceso de utilización del agua⁵. España es uno de los países que más sufre este fenómeno, como muestran los datos y como hemos señalado anteriormente reiteramos que, la zona del mediterráneo es la que más sufre, este sufrimiento se materializa en el denominado Índice de explotación del agua/*Water Explotation Index* (WEI), que mide los problemas estructurales de estrés hídrico, por medio de la medición del porcentaje del total de agua dulce utilizada, en comparación con los recursos renovables de agua dulce disponibles, en base a ello y según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, podemos afirmar que, una zona está estresada a nivel hídrico cuando el índice “WEI > 20%”, para entender su magnitud debemos saber que, el promedio para los veranos 2002-2012 fue del 81% en Chipre y del 55% en la cuenca del Segura (España), lo que supone un grave estrés hídrico y de utilización de recursos insostenible⁶.

1. Antecedentes históricos

A pesar de que el deterioro del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales no es nueva, la preocupación por dicha utilización sin embargo sí lo es, todo ello no es más que la consecuencia del ser humano en su afán de progreso, y mejora, para lo cual utilizó, utiliza y utilizará los medios que estén a su alcance, sin importar que se ha de sacrificar en pro del progreso,

⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*, Bruselas, 14 de noviembre de 2012, pág. 3.

⁶ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, *¿Hacemos los europeos un uso sostenible del agua?*, 2016.



aunque si bien es verdad, esta concepción ha cambiado sustancialmente y por suerte para la sociedad mundial. Si hablamos de avance y de progreso a nivel global, la revolución industrial debe estar en nuestra mente como uno de los pasos más importantes dados por la sociedad en su conjunto, sin embargo, al igual que en un principio sólo importaba el avance fuera del modo que fuese, hoy día términos como “sostenibilidad” o “responsabilidad social” acompañan a todas y cada una de las empresas, administraciones públicas y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales a nivel global, pudiendo observar, una crecente preocupación por las generaciones venideras y por conservar el hábitat en el que nos encontramos, sin por ello perjudicar el progreso, surgiendo tanto las organizaciones internacionales especializadas en la lucha ambiental, como el Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura/*Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU/*United Nations Department of Economics and Social Affairs* (UNDESA), el Foro de la ONU sobre los bosques/*United Nations Forum on Forests* (UNFF) o la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/*International Union for Conservation of Nature* (IUCN) entre otras, así como otros instrumentos (sentencias, laudos arbitrales, reglas y otros recursos, etc.).

Así pues, la preocupación surge tras la revolución industrial, aunque es años después cuando podemos empezar a ver diferentes signos de deterioro medioambiental (desforestación, cambios en los comportamientos de aves, etc.), y consecuencia de ello se desarrolla el derecho ambiental, que puede datarse de la segunda mitad del siglo XX, buscando un equilibrio tanto, de la discrecionalidad de cada Estado respecto de



sus recursos por un lado, como de los espacios internacionales sin soberanía (aguas internacionales, fondos marinos, Antártida, etc.) por el otro. Sin embargo, los problemas ambientales en cuanto a su gravedad y supranacionalidad fuerzan a la comunidad internacional a desarrollar una política ambiental común en temas como la protección de la atmósfera en sustancias que destruyen la capa de ozono como el Protocolo de Montreal de 1987, o las emisiones de gases de efecto invernadero con el Protocolo de Kioto de 1997. Por ello, veremos un desarrollo de antecedentes del derecho ambiental internacional⁷.

En una primera fase, el comienzo se puede datar de finales del siglo XIX hasta 1945, con las primeras reglas con un enfoque limitado sin ser efectiva en numerosos casos su ejecución, versando las mismas sobre la protección de vida salvaje y espacios naturales vírgenes, ríos y espacios marinos. También se produjeron la inclusión de los primeros laudos arbitrales como el caso *Trail Smelter*, relativo a gases sulfurosos emitidos por una central de Canadá que causaba daños en Estados Unidos, concluyendo el Tribunal lo siguiente “(...) ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio, de manera tal que cause daños por humos en o hacia otro territorio o propiedades o personas en él, cuando el caso tenga graves consecuencias y el daño sea establecido por evidencia clara y convincente”⁸. Este caso, es considerado por la

⁷ LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid (España), 2016, págs. 129 - 142.

⁸ LAUDO ARBITRAL, “Trail Smelter Case (United States, Canada)”, *Reports of International Arbitral Awards*, ONU, Washington, D.C. (Estados Unidos), 2006, Volumen III, pág. 1965.



doctrina como el primer precedente relativo al derecho ambiental internacional en contaminación transfronteriza, así, *"(...) se convierte en un precedente muy valioso para el derecho ambiental internacional, al establecer de una vez por todas el principio de responsabilidad social internacional por daños causados al medio ambiente de otro Estado, (...) los humos fueron emitidos por una planta de propiedad privada, por lo que el Gobierno Canadiense no fue responsable de un acto de uno de sus órganos si no por omisión, (...) así el Tribunal aprovechó la oportunidad para establecer un régimen a futuro, reconociendo que el problema de la contaminación transfronteriza no puede ser resuelta simplemente pagando la compensación por los daños producidos en el otro lado de la frontera"*⁹, señalando que el Estado debe ser el responsable de lo que pasa en sus fronteras ya sea un órgano propio o una propiedad privada, velando por que las actividades que se realicen sean conformes al derecho ambiental internacional, y por tanto se logre la sostenibilidad requerida en el mayor número de actuaciones posibles.

La segunda fase, la podemos encuadrar desde mediados del siglo XX, concretamente desde 1945 hasta la Conferencia sobre el Medio Humano de 1972 (también denominada Conferencia de Estocolmo), celebrada del 5 al 16 de junio de 1972, la cuál tuvo gran importancia ya que si bien, sus acuerdos no tenían carácter vinculante si no simplemente declarativo, a pesar de ello, se considera como el punto de inflexión y pionero en el derecho ambiental internacional moderno. Aunque en un principio la ONU no recogía como tal en su Carta medidas

⁹ KISS, A.C., *Survey of Current Developments in International Environmental Law, IUCN Environmental Policy and Law Paper*, International Union for Conservation of Nature, Morges (Suiza), 1976, número 10, pág. 46.



de protección ambiental, si recogía medidas sociales, culturales o humanitarias que beneficiarían la actuación ambiental, esto ayudó a impulsar convenios internacionales de conservación de recursos naturales, entre ellos, destacamos el Convenio de Ramsar (o Convenio sobre los Humedales), como encargado de la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales para un desarrollo sostenible en todo el mundo. Finalmente, en 1972 el derecho y las políticas ambientales alcanzan su máxima expresión hasta la fecha, con la celebración de la Conferencia sobre el Medio Humano, con el objetivo de establecer una estrategia común a nivel global para la protección y mejora del medio humano. En ese mismo año el 15 de diciembre, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución, designando el 5 de junio el Día Mundial del Medio Ambiente, en este 2019 China es la anfitriona y está dedicado a la lucha contra la contaminación del aire.

La tercera fase, se enmarca desde la mencionada Conferencia sobre el Medio Humano de 1972 hasta la Conferencia de Río de 1992. La Conferencia de 1972 pionera en esta materia, abrió la puerta a numerosos convenios de los que destacamos tres, en primer lugar, la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, con la que se trataba de sensibilizar a los Estados sobre la protección del patrimonio cultural y natural, y la gravedad de los peligros que les amenazan para lo cual, los instaba a establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural. En segundo lugar, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973, como acuerdo internacional que vela por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su



supervivencia. Y por último en tercer lugar, el Protocolo de Montreal para la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono, teniendo como objetivo la protección de la capa de ozono mediante medidas para controlar la producción mundial y el consumo de sustancias que la agotan, en datos del propio convenio (expuestos en la portada de su página web), desde su adopción en 1987 hasta finales de 2014 se ha eliminado con éxito más del 98% de las sustancias que agotan la capa de ozono, lo que equivale a 135.000 millones de toneladas de CO₂.

La cuarta fase, desde la Conferencia de Río de 1992 (también denominada Cumbre de la Tierra), se realizó con el objetivo de establecer una alianza global creando nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, para proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, hasta el siglo XXI. Esta etapa, es la confirmación de la preocupación global por los problemas ambientales, las diferentes conferencias y declaraciones reafirman la política ambiental seguida en años anteriores e intentan adaptar la nueva normativa, a los problemas y técnicas ambientales modernas, actuando dicha conferencia como punto de partida de la política ambiental del siglo XXI. Los principales instrumentos¹⁰ (luego han de ser desarrollados por instrumentos vinculantes denominados Protocolos) adoptados en la Conferencia de Río de 1992 son, en primer lugar, la propia Declaración de Río con sus 27 principios de desarrollo sostenible. En segundo lugar, la Agenda 21 como plan firmado en la Conferencia de Río, con el fin de desarrollar

¹⁰ LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental (...)*, op. cit., págs. 137 - 140.



un programa de desarrollo social, económico y medioambiental para lograr un desarrollo sostenible. En tercer lugar, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, es considerado el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible, debido a sus tres objetivos: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de utilizar los recursos energéticos, con el fin de lograr un futuro sostenible. Mientras en cuarto y último lugar, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible (artículo 2). Tres años después, aprobada la Convención, el Intergovernmental Panel on Climate Change publicaba su Segundo Informe de Evaluación, concluyendo que el clima ya había comenzado a cambiar a causa de las emisiones de dichos gases, por ello, como respuesta a este informe se acordó incorporar una adición denominada Protocolo de Kioto.

Por último, la quinta fase, pleno siglo XXI, hablaremos de las diferentes conferencias, la Agenda 2030 y del Acuerdo de París. A raíz de la Conferencia de Río debemos hablar de las denominadas conferencias decenales o décimo período de sesiones, que tienen por objetivo refrendar y analizar los resultados de los acuerdos alcanzados en Río 1992, así, por un lado la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, y por otro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (también denominada Río+20), la cuál resultó vital, como señalaba el entonces Secretario general de la ONU Ban Ki-moon *"Rio+20 será*



una de las reuniones mundiales más importantes sobre desarrollo sostenible de nuestros tiempos". Como consecuencia de la misma, se crean, por un lado, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (máximo órgano responsable sobre decisiones en materia ambiental de la ONU), mientras, por otro lado, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (dando como resultado 17 objetivos con 169 metas de carácter integrador e indivisible en las áreas económica, social y ambiental, y supuso la evolución de la Agenda 21 de 1992). Además, no debemos olvidarnos del Acuerdo de París, que tenía el objetivo de establecer un plan mundial de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C sobre los niveles preindustriales, limitándolo a 1,5 °C.

2. Reglas y resolución de conflictos ambientales internacionales

Los principios ambientales son la base de actuación de las políticas ambientales recogidas en las Conferencias, Declaraciones, Convenios, Convenciones, etc.; Pero debemos entender qué es un conflicto medioambiental, entendiendo que puede manifestarse como conflicto político, económico, étnico, etc.; pero que al final, conducirá a un denominador común, la degradación ambiental, es decir, un uso excesivo de recursos renovables, que nos lleve a un exceso de tensión de la capacidad del sumidero del medio ambiente (contaminación), así como al empobrecimiento del espacio de vida¹¹.

¹¹ LIBISZEWSKI, S., "What is an Environmental Conflict?", *Center for Security Studies. Environment and Conflicts Project (ENCOP)*, Zúrich (Suiza), 1992, p. 14.



Pero para poder hacerle frente debemos reconocerlo, por ello, es vital investigar por un lado la percepción de la sociedad respecto de los problemas ambientales y por otro los cambios culturales, lo cuál, nos ayudará a conocer la respuesta social ante el fenómeno ambiental, advirtiéndonos de primera mano del compromiso real de la sociedad de cara a la sostenibilidad del entorno que la rodea, no sólo en el presente si no también en el futuro. La UE lo hace a través del denominado Eurobarómetro respecto al medio ambiente¹², extrayendo que, el 94% de los europeos piensan que proteger el medio ambiente es importante (en el caso español es del 97%), preocupando especialmente el cambio climático, la contaminación del aire y el volumen de residuos, además el 87% piensa que la sociedad puede ejercer un papel importante en la protección ambiental, de manera que alrededor del 65% separa sus residuos (reciclaje), un 35% realiza acciones que reducen el consumo de energía, o el 34% evita artículos de plástico de un sólo uso. Mientras el 94% está de acuerdo con el principio “quién contamina paga”, y propone soluciones como, multas más elevadas al que contamine un 34% de los encuestados, mejor información un 28%, así como una educación comportamental un 26%.

3. Principios de la política ambiental internacional y europea

Reconocida la gran preocupación de los ciudadanos europeos por el medio ambiente, debemos conocer los principios que ayuden, por un lado, a mitigar la degradación medioambiental y por otro, den respuesta

¹² COMISIÓN EUROPEA, *Special Eurobarometer 468 “Attitudes of European citizens towards the environment”*, noviembre de 2017 (último realizado).



a la preocupación ciudadana ambiental tanto presente como a futuro.

A) Principios de la política ambiental internacional

Sin dejar al margen los demás principios, el primero a mencionar debe ser el principio de desarrollo sostenible, pero, ¿qué es?, pues bien, es aquel que *“(...) satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (...)”*¹³, hoy día la base del concepto sigue siendo la misma.

En segundo lugar, la regla de que *“los estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”* recogida en el principio 21º de la Conferencia sobre el Medio Humano y el principio 2º de la Conferencia de Río¹⁴.

En tercer lugar, el principio de las responsabilidades sociales comunes pero diferenciadas de los Estados en la protección del medio ambiente, como manifestación del principio de equidad recogido en la Conferencia de Río y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

¹³ Definición perteneciente al Informe de la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, conocido como el Informe Brundtland, en el año 1987, pág. 23.

¹⁴ LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental (...)*, op. cit., págs. 143 - 144.



En último lugar, el principio de cooperación internacional para la protección del medio ambiente, recogido en el principio 24º de la Conferencia sobre el Medio Humano, principio 27 de la Conferencia de Río y el principio 21ª.a) de la Carta Mundial de la Naturaleza¹⁵.

B) Objetivos y principios de la política ambiental de la UE

En la UE además de los principios internacionales mencionados, debemos sumar otros, que sean llave para la consecución de los objetivos contenidos en el artículo 191.1 del TFUE, orientadores de la política ambiental europea hasta 2020, 2030 y 2050, los cuáles son, en primer lugar, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente. En segundo lugar, la protección de la salud de las personas. En tercer lugar, la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Y en cuarto y último lugar, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático. Además de estos objetivos, la política ambiental de la UE se rige por dos parámetros, por un lado, están los principios como tal y por otro lado las condiciones (como factores externos de carácter técnico, económico o político)¹⁶.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 144.

¹⁶ LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental (...)*, op. cit., págs. 186 – 191.



Respecto a los principios estos serían, en primer lugar, lograr un nivel de protección elevado, pero no significa que tenga que ser el más elevado como señalan diversos autores o la jurisprudencia del TJCE (actual TJUE a partir del 2009), “(...) *la política de la Comunidad en el medio ambiente tendrá por objeto un nivel de protección elevado, dicho nivel, para ser compatible con la referida disposición, no es necesario que sea técnicamente el más elevado posible(...)*”¹⁷, es decir, margen amplio pero siempre alcanzando un nivel elevado, pero no tiene porqué ser máximo.

El segundo principio es el de cautela y de acción preventiva. El mismo trae causa del sentir social de anticipar la acción de los poderes públicos a la concreción de amenazas que pongan en riesgo el medio ambiente, pero no sólo por ello, si no que la versatilidad de este principio hace que sus efectos se extiendan a otros sectores como el derecho sanitario y alimentario (utilización de pesticidas afectan al medio ambiente pero también a la fauna que en ocasiones ingerimos), para proteger la salud pública y por ende la vida humana, así destacamos como este principio opera en un marco de incertidumbre (no hay certeza absoluta, es decir, a priori por una amenaza), así, con este pretexto de proteger el medio ambiente en ocasiones se pueden perseguir otros fines, como restringir la libertad de los ciudadanos ante un cierto riesgo¹⁸. Teniendo en cuenta lo señalado, no debemos caer en la trampa de valorar un bien por encima de otro (medio ambiente vs libertad

¹⁷ STJCE de 14 de julio de 1998, asunto c-284/95, apartado 49.

¹⁸ CIERCO SEIRA, C., “El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004, págs. 73 – 126.



ciudadana/salud pública), cada uno en su ámbito será igualmente protegible, pero en ningún caso llave de menoscabo del otro.

El tercer principio, trata de corregir los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, aplicando las medidas en la fuente más próxima a la de contaminación. Este principio se denomina también de causalidad, y ha dado lugar a otras normas ambientales como las de Control y Prevención Integrada de la Contaminación que supone evitar que la contaminación se traslade de un medio a otro, o las de gestión de los residuos que implican que dicha gestión se realice en el lugar de su producción, así como el establecimiento de restricciones en los movimientos de los mismos¹⁹. Como ejemplo de ello el TJCE señala *"(...) éstos (los residuos) deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado"*²⁰.

El cuarto es el principio quién contamina paga, siendo rector y pionero al aparecer en el Primer Programa de Acción Ambiental de la Comunidad de 1973. Posteriormente se desarrolló en una Recomendación, *"(...) es conveniente imputar los costes derivados de la protección del medio ambiente contra la contaminación (...) a los responsables de una contaminación como responsable directa o indirectamente o aquel que crea las condiciones para que*

¹⁹ GUTIÉRREZ DUARTE, M.V., RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á. Y GALVÁN VALLINA, J., "Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea", *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, volumen VI, 2013, pág. 46.

²⁰ STJCE de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, apartado 34 (residuos y su especial eliminación).



se produzca este deterioro”²¹. La doctrina señala como el Sexto Programa Comunitario de acción en Materia Ambiental, trata este principio como un instrumento fiscal del sistema, para internalizar las consecuencias negativas en el medio ambiente²². Posteriormente, se crea el denominado Libro Blanco para establecer su estructura de aplicación, con el objetivo de establecer un régimen de responsabilidad social que contribuya como incentivo para que las empresas tengan un comportamiento más responsable, sin dejar vacíos legales como la experiencia de Estados Unidos en la legislación *Superfund* (responsabilidad por la limpieza de los lugares contaminados), previniendo lagunas legales, que permitan la transferencia de las actividades peligrosas a empresas que se declaran insolventes cuando se producen daños de importancia²³, por ello, aplicar la normativa es vital. La dificultad, es que en la práctica su aplicación se ha realizado siempre de un modo flexible, al admitirse ayudas y subvenciones públicas (incentivos financieros positivos) con bastante

²¹ DOCE, L núm. 194 de 25-07- 1975. Recomendación del Consejo 75/436/ EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. Apartados 1, 2 y 3.

²² RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. M., “Los tributos medioambientales en el sistema multilateral de comercio y su incidencia en la política fiscal ambiental de la Unión Europea”, en *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible* (coord. FALCÓN Y TELLA, R.), Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007, págs. 141- 176.

²³ Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental, COM/2000/66 final, de 9 de febrero de 2000 (creado por la Comisión), pp. 5 (prefacio) y 15 (efecto previsto).



amplitud y ello hace recaer los gastos de la lucha contra la contaminación en la sociedad en general²⁴.

El quinto principio es el de integración de políticas medioambientales que fomente la sostenibilidad como parte angular, logrando así, un desarrollo sostenible y socialmente responsable. Aparece por primera vez en el Tercer Programa de Acción Ambiental de la Comunidad de 1983. Trata de garantizar que la protección ambiental se tenga en consideración en el momento de aplicar el resto de políticas comunitarias, ya que, *"(...) cualquier norma comunitaria que no integre debidamente las exigencias del medio ambiente, si de ello se derivan efectos perjudiciales para el medio ambiente que no puedan identificarse sobre la base de razones claras e imperiosas de interés general, está sujeta a la anulación por el TJCE conforme al art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea, (...) debiendo ser respetado por los EEMM al ejecutar todas y cada una de las normas comunitarias en el marco de cualquier acción o política comunitaria"*²⁵.

Ello no asegura su integración, ya que la práctica presenta multitud de dificultades para compatibilizar el desarrollo económico con la protección ambiental, así pues, la única alternativa en muchos casos es limitar los efectos nocivos²⁶. En la actualidad, este principio está

²⁴ LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental (...)*, op. cit., págs. 190.

²⁵ PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, p. 186. Cita a WASMEIER, M., "The Integration Principle of Environmental Protection as a general Rule for interpreting Community Law", *Canadian Modern Language Review*. 2001, volumen 38, págs. 159 -177.

²⁶ GUTIÉRREZ DUARTE, M.V., RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á. Y GALVÁN VALLINA, J., "Objetivos y principios fundamentales (...)", op. cit., págs. 55 y 56.



regulado, a nivel comunitario en la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales (sustituyendo a la Directiva 2008/1/CE que recogía las modificaciones introducidas en la Directiva 96/61/CE), y a nivel interno español, en la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados²⁷.

Así pues, vistos los principios debemos señalar la otra vertiente de la política ambiental de la UE, encaminada a la consecución de la sostenibilidad y de la responsabilidad social en materia ambiental, como son las condiciones contenidas en el artículo 191.3 del TFUE. En primer lugar, los datos científicos y técnicos disponibles. En segundo lugar, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la UE. En tercer lugar, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción. En cuarto y último lugar, el desarrollo equilibrado económico y social de la UE en su conjunto.

III. CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA

1. Impulso por parte de la Unión Europea

Como sabemos, la lucha contra el deterioro ambiental del planeta, debe venir de todos los sectores, ya sean empresas, organismos públicos o privados, sociedad en general, etc.; por ello es de suma

²⁷ SANZ LARRUGA, F. J., "La integración europea y el principio comunitario de integración ambiental en el ordenamiento jurídico español", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Portugal, volumen 6, núm. 12, 2018, pág. 276.



importancia que, los organismos públicos como garantes de la estabilidad social y representación ciudadana, sean los primeros en dar ejemplo de código de buenas prácticas en materia ambiental, ya que, la mejor manera de exigir es predicar con el ejemplo. Así pues, la administración pública se debe dotar de herramientas que le permitan desarrollar su actividad bajo los parámetros de sostenibilidad y responsabilidad social, respecto al cuidado ambiental, apareciendo la contratación pública ecológica como el instrumento para lograrlo. Con el propósito de saber a qué nos estamos refiriendo, en las próximas páginas, trataremos de aportar luz a la normativa en materia de contratación pública ecológica, que se ha estado desarrollando tanto en la UE, como en España.

Para ello debemos conocer las fases en las que se ha ido incluyendo la variable ambiental en los textos y en legislación. Así pues, la variable ambiental aparece en la UE con el Libro Verde de la Comisión Europea en 1996, con la que se pretendía elevar la política de protección ambiental en una de las más importantes, luchando contra la contaminación del aire, de las aguas y de la tierra, la gestión de residuos, las normas de seguridad de los productos, la evaluación de impacto ambiental y la protección de la naturaleza, a través de la imposición por parte de los órganos de contratación de condiciones de ejecución que respeten el medio ambiente, procurando que no tengan carácter discriminatorio, consiguiendo su integración de manera lícita.

Todo ello fue consolidado, con la aprobación en 2001, por un lado, de la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo sostenible en la UE, y por otro, la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación para integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública. Posteriormente, aparece la



Estrategia de desarrollo sostenible de 2005 (sin vigencia), complemento de la Comunicación de la Comisión sobre un medio ambiente mejor de 2008, que sirve como impulso para la contratación pública ecológica.

Inmersos en la misma, en 2010 aparece la Estrategia Europa 2020 que refuerza la estrategia a largo plazo con objetivos ambiciosos pero alcanzables a través de tres pilares, un crecimiento inteligente (desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación), un crecimiento sostenible (promocionando una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva) y un crecimiento integrador (fomentando una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial)²⁸. Finalmente, el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE²⁹, pretende mejorar la eficiencia, transparencia y seguridad jurídica por su importancia en la contratación pública ambiental en la Estrategia Europa 2020.

Por último, a nivel legislativo de la UE no nos podemos olvidar, por un lado, de las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE (ambas derogadas), y por otro, del pronunciamiento respecto de la admisión de criterios ambientales la STJCE de 17 de septiembre de

²⁸ ALONSO GARCÍA, M.C., "La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE", *Revista La Ley Unión Europea*, núm. 26, 2015, págs. 5 y 6.

²⁹ DOUE C 318/113-120 de 29 de octubre de 2011. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el, "Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente", de 27 de enero de 2011, COM (2011) 15 final.



2002³⁰ y a la STJUE de 4 de diciembre de 2003³¹, en las cuáles, se recoge de manera pionera la variante ambiental respecto de la contratación pública por parte de la jurisprudencia, entre otras, algo que no nos cansaremos de remarcar en las próximas páginas la imprescindible relación con el objeto del contrato³², entre otras. Además, debemos recordar que, lo hacen en relación a contratos de servicios, pero no hay razón alguna para no extenderse a otro tipo de contratos como por ejemplo los de obra³³.

Así pues, en la actualidad, acudimos a las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE. En los siguientes párrafos, vamos a remarcar principalmente la importancia de la Directiva 2014/24/UE (así como sus artículos y considerandos más relevantes en la materia), la cuál, se erige en garante de integración en los procedimientos de contratación pública a través del cumplimiento de los principios de igualdad, no discriminación, publicidad, transparencia y libre concurrencia, de cara a evitar conflictos de intereses (artículo 24) que conduzcan a la corrupción, además de la necesidad de una mayor flexibilidad (considerando 42), es decir, prevé negociaciones, siempre que vayan acompañadas de igualdad de trato y transparencia, de

³⁰ STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, págs.7275, 7276 y 7287.

³¹ STJUE (Sala Sexta) de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, págs. 14577, 14578 y 14594.

³² PINTOS SANTIAGO, J., "Claves actuales para la utilización de las cláusulas medioambientales en la contratación pública", *Contratación administrativa práctica*, núm. 134, 2014 (ejemplar dedicado a la Especial contratación verde), págs. 30 – 34.

³³ RODRÍGUEZ, G.A. Y PAÉZ PAÉZ, I.A., *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia), 2012, págs. 136-139.



modo que, los poderes adjudicadores no revelarán a los demás las propuestas de sus competidores ³⁴. Al fin y al cabo, todo ello va en busca de lograr la integración de la variable ambiental en la adjudicación, pero debemos recordar que, sólo se podrá tener en cuenta si la misma está vinculada al objeto del contrato, por ello es importante conocer las fases³⁵ contractuales con las modificaciones introducidas por la Directiva 2014/24/UE.

Por tanto, la primera fase sería la preparación del contrato (definición de su objeto y redacción de los pliegos de condiciones). Debemos recordar que, el criterio ambiental sólo se aplicará en las especificaciones técnicas (artículo 42), en aquellos contratos cuyo objeto afecte o pueda afectar al medio ambiente, consiguiendo que dichas especificaciones sean conformes con las características ambientales, haciendo coincidir a su vez en el objeto del contrato, el rendimiento o exigencias funcionales con las ambientales. Para la demostración del cumplimiento de las prescripciones técnicas ambientales, se permitirá el uso de etiquetas (considerando 74), como la Etiqueta Ecológica Europea (EEE) o "*Ecolabel*".

La segunda fase se corresponde con los requisitos exigidos a los operadores económicos (prohibiciones para contratar y acreditación de la solvencia técnica). Así pues, a través de la Directiva 2014/24/UE se permitirá a los Estados Miembros excluir del procedimiento de contratación a un operador económico que incumpla las

³⁴ MORENO MOLINA, J.A., "Las nuevas directivas de la UE sobre contratación pública y su necesaria incorporación al derecho español", *Gabilex*, núm. Extraordinario, 2015, págs. 227 - 255.

³⁵ ALONSO GARCÍA, M.C., "La consideración de la variable ambiental en la contratación (...), op. cit., págs. 7 - 12.



obligaciones enumeradas en el anexo X de la Directiva, en virtud de sus artículos 18.2 y 57.4.a), siendo todo aplicable también, a los subcontratistas en virtud del artículo 71.1 de dicha Directiva. Como nota, saber que esta exclusión es en materia ambiental, pero el artículo 57.1 permite la exclusión por otros motivos como, participación en organización delictiva, corrupción, fraude, delito de terrorismo, blanqueo de capitales y trata de seres humanos. Por otro lado, para demostrar su solvencia técnica el operador económico lo puede acreditar con su adecuada gestión ambiental, a través del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) como norma principal, aunque se permiten otras, así como, si llegado el caso no tuviera acceso a este sistema o no lo puede obtener en el plazo fijado por causas no imputables al mismo se podrían aceptar otras pruebas de medida de gestión ambiental (artículo 62.2 y su párrafo 2º).

La tercera fase atañe a la adjudicación de los contratos y valoración de las ofertas (valoración de las proposiciones y determinación de la oferta más ventajosa, admisibilidad de variantes o mejoras, ofertas temerarias y procedimiento negociado). Respecto a la valoración de las proposiciones se atenderán a diferentes criterios (artículo 67.2), el efecto de los mismos es garantizar una competencia perfecta, esto supone conferirle al poder adjudicador una libertad de decisión atendiendo a los mismos, sí, pero nunca esta libertad será ilimitada (considerando 92 y artículo 67.4). El resultado final sigue siendo el mismo, este es, conseguir la oferta económicamente más ventajosa, es decir, la mejor relación calidad-precio en función de los criterios que hemos señalado, entre otros, las características medioambientales (considerando 89 y artículo 67). Para calcular el coste de la oferta se atenderá al coste del ciclo de vida que incluirá, los sufragados por el poder



adjudicador (consumo de energía o costes de reciclado, etc.;;) y los imputados a externalidades medioambientales durante el ciclo de vida del producto como las emisiones de gases de efecto invernadero, actividad maderera sostenible, etc.; (considerandos 93 y 96, y artículo 68).

A su vez el poder adjudicador autorizará y podrá exigir (novedad) a los licitadores a presentar las variantes, debiendo incluirse en el pliego de condiciones los requisitos mínimos que deban cumplir las mismas, así como las modalidades de su presentación (artículo 45). En cuanto a las ofertas temerarias, el poder adjudicador podrá exigir a los operadores económicos que expliquen el precio de la oferta, en cuanto al ahorro, las soluciones técnicas adoptadas, los suministros o el cumplimiento de las obligaciones del artículo 18.2 de la Directiva entre otras (artículo 69). Por último, la inclusión de consideraciones medioambientales en el procedimiento negociado, supone poder negociar aspectos medioambientales si no se constituyen en requisitos mínimos (aquello que toda oferta debe respetar), es decir, negociarse no como mínimos, si no como variables (considerando 45).

La cuarta y última fase, se corresponde con la ejecución o cumplimiento del contrato. Se debe señalar que, entre las condiciones de ejecución de un contrato respecto a las consideraciones medioambientales tenemos, la entrega, el embalaje y la eliminación de productos, y respecto a los contratos de obras y servicios, la minimización de los residuos y la eficiencia energética (considerando 97).

2. Plan de contratación pública ecológica en España



Mientras a nivel interno español en materia de contratación pública, debemos recordar que la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1. 18º Constitución Española). Para ello acudiremos, al Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (2018-2025)³⁶, aunque antes de hablar del mismo, debemos señalar otros textos que apoyan el plan dentro del marco normativo español.

Entre otras, conviene destacar la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, mediante la cuál, se trata de conciliar el desarrollo económico, social y ambiental que favorezca un desarrollo económico sostenible que logre impulsar la acción de los poderes públicos, por medio de la mejora de la competitividad, la estabilidad de las finanzas públicas, la racionalización de las Administraciones Públicas, el fomento de la capacidad innovadora de las empresas, el ahorro y eficiencia energética, la promoción de las energías limpias con la reducción de emisiones y el eficaz tratamiento de los residuos, con el objetivo de lograr el fortalecimiento del Estado social impulsando la sostenibilidad de la economía española.

Respecto a la eficiencia energética, acudimos a la Ley 15/2014 de racionalización del Sector Público, que en su disposición adicional decimotercera denominada

³⁶ BOE, núm. 30, de 4 de febrero de 2019, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).



“Eficiencia energética en las adquisiciones de las Administraciones Públicas integradas en el Sector Público Estatal”, transpone el artículo 6 de la Directiva 2012/27/UE³⁷ al ordenamiento jurídico español, por el que se establecen los principios y/o requisitos de eficiencia energética para adquirir productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energéticos por parte de las Administraciones Públicas integradas en el Sector Público Estatal.

En la actualidad la ley que transpone la importantísima Directiva 2014/24/UE a nivel interno español, es la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público³⁸, con la que se trata de *“(…) conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como*

³⁷ DOUE L 315/1-56 de 14 de noviembre de 2012, Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

Artículo 6 *“Los EEMM garantizaran que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético, en la medida en que ello sea coherente con la rentabilidad, la viabilidad económica, la sostenibilidad en un sentido más amplio, la idoneidad técnica, así como una competencia suficiente”.*

Dicha Directiva ha sido modificada por la Directiva 2018/2002/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energéticas, en diversos artículos, pero no el artículo 6 (que es el que nos afecta en este caso).

³⁸ BOE, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, por el que se publica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad” (preámbulo Ley 9/2017). Con esta nueva ley de contratos del sector público, se pretende lograr una mayor transparencia en los procedimientos que respete la igualdad de trato y el principio de integridad, logrando incorporar los criterios medioambientales (artículo 1 Ley 9/2017), recordando que será así, siempre que guarden relación con el objeto del contrato. Todo ello es consecuencia de la finalización del Plan de Contratación Pública Verde de 2008 enmarcado en la Directiva 2004/18/CE (vista antes), que tenía el objetivo de integrar el factor ambiental por los objetivos comunitarios en las políticas públicas implantando prácticas respetuosas con el medio ambiente, fijando las condiciones en las que los poderes adjudicadores podrán introducir requerimientos de carácter ambiental y social en las licitaciones públicas.

Una vez agotado el Plan de Contratación Pública Verde, llegamos al mencionado Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, el cuál tiene una vigencia de 7 años (2018-2025). La importancia de este plan, es primordial, por que los avances señalados a lo largo del artículo, han de verse refrendados en unas políticas de actuación acordes a las nuevas exigencias ecológicas y de desarrollo social.

Por todo ello, acotar conceptos resulta imprescindible en aras de consolidación del cambio, así



pues, la contratación pública ecológica, no es más que el proceso por el que las autoridades públicas adquieren los bienes, obras y servicios a través de un impacto medioambiental en su ciclo de vida reducido, si se compara con otros de la misma función que se adquirirían en su lugar (artículo 2), mientras los objetivos (artículo 3) del plan serían, en primer lugar, promover la adquisición por parte de la administración pública de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental posible. En segundo lugar, servir como instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular. En tercer lugar, apoyar con medidas concretas para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador garantizando, al mismo tiempo, un uso más racional y económico de los fondos públicos, tanto desde el punto de vista de la inversión como desde el punto de vista de la explotación. En cuarto lugar, promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública. Mientras en quinto y último lugar, dar publicidad en el ámbito de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, de las posibilidades que ofrece el marco jurídico tanto nacional como internacional sobre la contratación pública ecológica.

A su vez, se han determinando un grupo de 20 bienes, obras y servicios prioritarios (artículo 4), en base, a los criterios de contratación pública ecológica de la UE. Además, se establece en el propio plan, una serie de criterios generales de actuación (de manera voluntaria), que promuevan una mayor participación de la PYME, que los órganos de contratación podrán utilizar e incorporar a los pliegos de condiciones, como los criterios de selección, los criterios de adjudicación, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales de ejecución (artículo 5).



Resulta importante hablar también del Real Decreto 163/2014 por el que se crea el registro de huella de carbono, con el que se pretende como señala su artículo 2, contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, incrementado su absorción por los sumideros de carbono del territorio nacional español, garantizando así los compromisos asumidos por España en materia de cambio climático. A través de esto, se logra dotar a la Administración de la posibilidad de contratar con empresas que además de conocer su huella de carbono, cuenten a demás con un plan para reducirla³⁹.

Así pues, es necesaria la inclusión en el proceso de contratación, de un criterio de adjudicación que valore la compensación y absorción de la huella de carbono, ya que a través de este registro, se garantiza no sólo el cálculo de las emisiones producidas en la actividad, si no también un plan para reducirlas, así pues, como señala el Plan de Contratación Pública Ecológica la inclusión del número de contratos licitados se realizará de manera gradual y en la siguiente proporción, año 2020 el 15%, para el año 2022 el 30% y para el año 2025 el 50% (artículo 6).

IV. CONCLUSIONES

1. El problema ambiental afecta a la totalidad de las regiones del mundo de una manera u otra. Los efectos hasta ahora podrán verse multiplicados por el ritmo de desarrollo y consumo insostenible

³⁹ OFICINA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO, "Informe: Inclusión de la huella de carbono en las compras públicas", *Guía para la Administración*, Madrid, 2011, p. 1.



de la sociedad en general. Por ello, términos como “sostenibilidad” y “responsabilidad social”, no deben constituirse en vacíos de contenido y llevarse al ecoblanqueamiento usado por las empresas de cara a los consumidores o “*greenwashing*”, si no que deben convertirse en la realidad de la política de todas y cada una de las organizaciones y empresas.

2. El desarrollo como sociedad es la principal causa del deterioro ambiental, si bien es verdad la revolución industrial trajo consigo numerosos avances (ya que somos lo que somos como sociedad hoy día gracias a ello), también originó un deterioro incuestionable y hasta ahora irreparable en el medio ambiente mundial. Las diferentes fases de progreso han experimentado al laza tanto el desarrollo social como el deterioro ambiental, viéndose reflejado en la misma medida la preocupación ambiental.
3. Los principios y objetivos de la política ambiental, no son nada más que fórmulas de escape que permitan seguir adelante con el desarrollo de las generaciones presentes, logrando a su vez no comprometer a las generaciones futuras. Si bien el problema es global, ello debe lidiar con el hecho de la existencia de Estados soberanos y fronteras, es decir, con el respeto de todas y cada una de las jurisdicciones, por tanto, la única fórmula fue, es y será, la consecución de acuerdos.
4. Las administraciones públicas como gestores del Estado, y con funciones a todos los niveles estatal, regional y local, son la primera línea de fuego en cuanto a la actuación de numerosas gestiones en



pro de la sociedad, por tanto su compromiso de cara al medio ambiente y poder dar ejemplo así al ciudadano, en aras de inculcar una conducta social sostenible, resulta primordial, por ello, la introducción de la contratación pública ecológica, ayudará no sólo de manera directa en los propios procesos de adjudicación, si no de manera cultural, como germen sostenible de las futuras generaciones.

5. Si bien el camino recorrido, muestra los pros y los contras, los aciertos y los fallos, aún queda mucho por recorrer, mucho por mejorar y mucho por aplicar, a todos los estamentos sociales, en todos y cada uno de los Estados a nivel mundial, ya que cuanto antes nos demos cuenta que el cambio climático además de ser real, nos afecta a todos, antes nos podremos poner a trabajar en una política común que satisfaga a todas las partes. Porque, al fin y al cabo, una economía sostenible y una sociedad igualitaria requieren ambas de un medio ambiente en buen estado.
6. No nos cansaremos de repetir una y otra vez que el cambio climático es un problema real y perceptible por todos, en cualquier lugar del mundo, ya que planeta sólo hay uno, por tanto, ¿nos merece la pena destruirlo?, ¿el progreso debe serlo a costa de lo que haga falta?, ¿qué precio estamos dispuestos a pagar, no por nosotros sino por nuestros descendientes?; Los actos que llevemos a cabo hoy, serán los resultados de mañana, de nosotros depende decidir, si seguimos pensando a corto plazo con un desarrollo y una utilización de recursos insostenible, o si por el contrario, pensaremos a largo plazo, haciendo todo lo posible por conservar



y mejorar lo que tenemos, ralentizando el avance del deterioro ambiental y logrando revertirlo, aunque la decisión deberá ser rápida, si no queremos que los resultados sean irreversibles.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, M.C., "La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE", *Revista La Ley Unión Europea*, núm. 26, 2015, págs. 5 - 12.
- CIERCO SEIRA, C., "El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español", *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004, págs. 73 - 126.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*, Bruselas, 14 de noviembre de 2012, pág. 3.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, "Climate change, impacts and vulnerability in Europe", *Report 2016*, 2017, p. 285.
- GUTIÉRREZ DUARTE, M.V., RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á. Y GALVÁN VALLINA, J., "Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea", *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, volumen VI, 2013, pág. 46 - 56.



- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, "Global Warming of 1.5 °C", *Special Report*, 2018, págs. 6 – 24.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, "Climate Change 2014, Synthesis Report", *Fifth Assessment Report*, 2014, págs. 2 - 147.
- KISS, A.C., *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, IUCN *Environmental Policy and Law Paper*, International Union for Conservation of Nature, Morges (Suiza), 1976, número 10, pág. 46.
- LAUDO ARBITRAL, "Trail Smelter Case (United States, Canada)", *Reports of International Arbitral Awards*, ONU, Washington, D.C. (Estados Unidos), 2006, Volumen III, pág. 1965.
- LIBISZEWSKI, S., "What is an Environmental Conflict?", *Center for Security Studies. Environment and Conflicts Project (ENCOP)*, Zúrich (Suiza), 1992, p. 14.
- LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y Legislación Ambiental adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid (España), 2016, págs. 129 - 191.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*, 2016, págs. 2 - 24.



- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, *¿Hacemos los europeos un uso sostenible del agua?*, 2016.
- MORENO MOLINA, J.A., "Las nuevas directivas de la UE sobre contratación pública y su necesaria incorporación al derecho español", *Gabilex*, núm. Extraordinario, 2015, págs. 227 - 255.
- OFICINA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO, "Informe: Inclusión de la huella de carbono en las compras públicas", *Guía para la Administración*, Madrid, 2011, p. 1.
- PINTOS SANTIAGO, J., "Claves actuales para la utilización de las cláusulas medioambientales en la contratación pública", *Contratación administrativa práctica*, núm. 134, 2014 (ejemplar dedicado a la Especial contratación verde), págs. 30 – 34.
- PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, p. 186. Cita a WASMEIER, M., "The Integration Principle of Environmental Protection as a general Rule for interpreting Community Law", *Canadian Modern Language Review*. 2001, volumen 38, págs. 159 - 177.
- RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. M., "Los tributos medioambientales en el sistema multilateral de comercio y su incidencia en la política fiscal ambiental de la Unión Europea", en *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible* (coord. FALCÓN Y TELLA, R.), Ministerio de



Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007, págs. 141- 176.

- RODRÍGUEZ, G.A. Y PAÉZ PAÉZ, I.A., *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia), 2012, págs. 136-139.
- SANZ LARRUGA, F. J., "La integración europea y el principio comunitario de integración ambiental en el ordenamiento jurídico español", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Portugal, volumen 6, núm. 12, 2018, pág. 276.