

1. INTRODUCCIÓN

Cada año, más de 250.000 organismos y agencias públicas gastan aproximadamente el 14% del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE en obras, suministros y servicios. Por tanto, la administración pública constituye un mercado estratégico clave, capaz de contribuir al cambio hacia una economía circular a través de sus preferencias de compra.

Más específicamente, “La contratación pública circular puede definirse como el proceso mediante el cual las autoridades compran obras, bienes o servicios que buscan contribuir a cerrar los ciclos de energía y materiales dentro de las cadenas de suministro, al tiempo que minimizan y, en el mejor de los casos, evitan los impactos ambientales negativos. y la creación de residuos a lo largo de todo su ciclo de vida” (EU Toolkit, 2019). La contratación pública es vista como un medio hacia una actividad económica y social ambientalmente sostenible.

Este Toolkit pretende integrar las normas y principios generales de la Unión Europea sobre contratación pública relacionados con la gestión de residuos. Se centra tanto en los procedimientos de contratación pública para la gestión de residuos como en la contratación pública ecológica para abordar la prevención de residuos.

Como se verá, una implementación apropiada de compras públicas verdes (CPV), tiene que definir lo que se necesita comprar sobre la base de una elección informada, así como también tiene que hacer un uso hábil de las especificaciones técnicas en las convocatorias de licitación. En efecto, los criterios de adjudicación de los contratos, las especificaciones técnicas y las condiciones de ejecución de los contratos serán las pautas para definir el servicio, obra o suministro a adquirir.

1.1. DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO

El órgano de contratación debe ser consciente de sus obligaciones y de su capacidad de influencia a través de la contratación pública. Para garantizar una CPV, debe considerar cómo integrar mejor los criterios sostenibles con sus necesidades de servicio, obra o suministro.

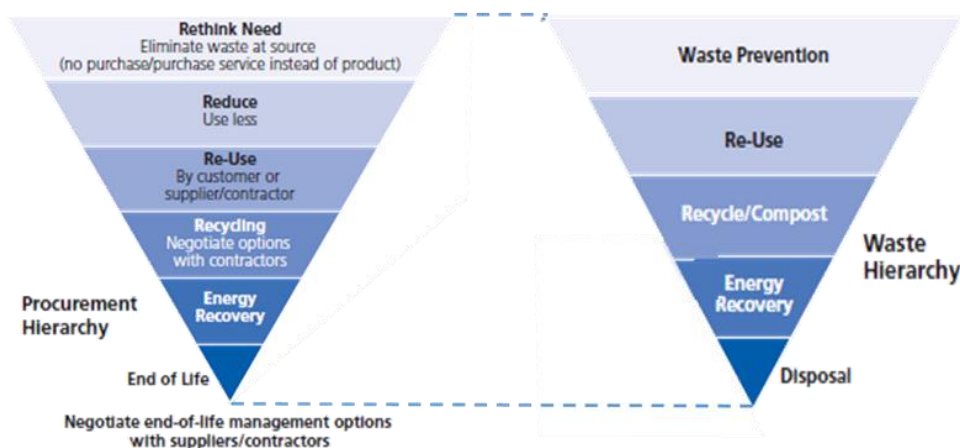
Definir correctamente el objeto de un contrato público es importante porque los criterios de adjudicación del contrato tienen que estar vinculados al mismo, según la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. Por tanto, además de las necesidades reales y la propia naturaleza del objeto, se deben identificar sus principales impactos ambientales.

“Estas primeras etapas preparatorias del ciclo de adquisiciones brindan la oportunidad de desafiar la necesidad y adoptar diferentes enfoques y modelos comerciales más circulares al hacerse preguntas, por ejemplo, ¿se necesitan vehículos o movilidad? La contratación circular requiere comprender no solo de qué están hechos los productos y de dónde provienen, sino también cómo se utilizarán y qué sucederá con ellos después de su primera vida” (EU Toolkit, 2019).

Para definir el objeto, se debe prestar atención a: la prevención (reducción del consumo); reutilización (considerando opciones para comprar artículos reutilizados o remanufacturados); fomentar mercados para materiales secundarios (por ejemplo, especificando contenido reciclado en nuevos productos);

fomentar la innovación para productos (y servicios) más circulares; optimizar la vida útil de los productos a través de la reparación y el mantenimiento o contratos de servicio y opciones de venta y poner en valor las opciones de fin de vida útil de un producto que ayude a la circularidad, como los sistemas de retorno. (EU Toolkit, 2019).

Figura 1. Contratación pública circular. Jerarquías.



Fuente: EU Toolkit, 2019.

Una definición precisa del tema debe tener en cuenta la opinión de las partes interesadas y los proveedores. Para ello, la Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE establece las consultas preliminares de mercado. Permiten a los funcionarios y trabajadores públicos conocer cómo un servicio, obra o suministro que están planificando podría ser realizado por los potenciales contratistas. Ayuda a evaluar si los planes de adquisiciones son factibles y si su alcance y características son deseables. La consulta deberá en todo caso ajustarse a los principios de no discriminación y transparencia, y evitar falsear la competencia.

Este sistema es útil para informar a los operadores económicos de los planes de contratación y de los requisitos en cuanto a la gestión de residuos y la circularidad, y a su vez permite que la autoridad contratante entienda lo que el mercado puede ofrecer.

El personal profesional involucrado en el procedimiento de contratación, incluidos los expertos técnicos y de mercado, debe estar comprometido con la compra ambiental y con su desempeño social. Al hacerlo, se establecerían criterios de adjudicación de contratos alineados con CPV, para materializar la voluntad política reflejada en la normativa (Pernas, 2022).

2. PAUTAS DE LA CPV

Esta sección contiene una revisión de las pautas incluidas en las principales normativas de la Unión Europea que ayudan a las administraciones públicas a ambientalizar los suministros, obras y servicios que necesitan contratar. Se revisan las reglas y principios fundamentales de la contratación pública, así como las diversas etapas procesales en las que se pueden colocar y probar los requisitos ambientales, junto con un par de breves comentarios sobre cuestiones esenciales vinculadas a la gestión de residuos.

2.1. Marco Legal

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública pretende, entre otras cosas, permitir a los compradores públicos hacer un mejor uso de la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. También aclara cómo los poderes adjudicadores pueden contribuir a la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Los criterios ambientales están vinculados a todo el procedimiento de contratación y van más allá del cumplimiento de la legislación ambiental, social y laboral¹. Así, las condiciones especiales relativas a la ejecución de un contrato pueden incluir consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, medioambientales, sociales o laborales.²

La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la adjudicación de contratos de concesión es también una normativa relevante, en particular para los contratos de concesión de recogida y gestión de residuos. También proporciona garantías procesales y principios generales³ para la contratación pública relacionados con las obligaciones ambientales y con la incorporación de especificaciones técnicas sobre criterios ambientales.

Estos mandatos en las normas específicas de contratación pública se fortalecen en la regulación de residuos. En particular, según la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos,⁴ la contratación pública sostenible para fomentar una mejor gestión de los residuos y el uso de materiales reciclados en los productos y materiales, son instrumentos económicos para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos. También obliga a los Estados miembros a utilizar criterios de contratación para promover la reutilización y el reciclaje, e integrarlos al redactar sus programas de prevención de residuos.⁵

Además, los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) nº 12, incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los Estados Miembros de Naciones Unidas en 2015, establecen la necesidad de asegurar patrones de producción y consumo sostenibles e incluyen entre

¹ Art. 18 Public Procurement Directive 2014/24/EU.

² Art. 70 Public Procurement Directive 2014/24/EU.

³ Art. 30 Concession Contracts Directive 2014/23/EU.

⁴ Annex Waste amending Directive (EU) 2018/851, new Annex IVA Waste Directive 2008/98/EC.

⁵ Art. 29 Waste Directive 2008/98/EC.

sus metas la promoción de prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales.

2.2. Normas y principios fundamentales de la Contratación pública

Los principios generales que rigen la contratación pública siguen siendo los mismos para la CPV, como la transparencia y la igualdad de trato de los operadores económicos, garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la innovación, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, el respeto de las necesidades específicas de las diferentes categorías de usuarios o la implicación y empoderamiento de los usuarios.⁶ La elección de la mejor relación de calidad es también un elemento clave de la contratación pública.

Al adjudicar contratos públicos verdes, los poderes adjudicadores deben aplicar los procedimientos nacionales (es decir, abiertos, restringidos o acuerdos marco). No hay reglas específicas en este campo.

2.3. Criterios de adjudicación de contratos, especificaciones técnicas y condiciones de ejecución de los contratos

Los criterios de adjudicación de contratos, las especificaciones técnicas y las condiciones de ejecución de los contratos son las herramientas, dentro de un procedimiento de contratación pública, para configurar la naturaleza completa del suministro, obra o servicio y comunicarla a los operadores económicos. Por lo tanto, los tres podrían jugar un papel clave en el fomento de la economía sostenible.

La Directiva de contratación pública 2014/24/UE establece los criterios para la selección del contratista. La mejor oferta de calidad-precio debe identificarse sobre la base de criterios económicos y cualitativos, a través de un enfoque de rentabilidad.

Los criterios⁷ de adjudicación son aquellos que permitirán la selección de la mejor oferta posible. Dichos criterios incluyen, entre otros, los aspectos ambientales, aquellos que posibilitan que el órgano de contratación genere, a través de las CPV, mayores incentivos para los negocios sostenibles. Por ejemplo, en el caso de un procedimiento público de contratación de recogida de residuos, los criterios ambientales podrían ser una adecuada formación específica de los trabajadores del contratista o el uso de vehículos energéticamente eficientes.

Por otra parte, las condiciones de ejecución de los contratos⁸ son aquellas que permitirán a los poderes adjudicadores contribuir a la consecución de objetivos medioambientales. Siempre vinculados al objeto del contrato, son obligatorios y pueden incluir consideraciones ambientales.

En el caso de licitaciones para concesiones, los requisitos técnicos son aquellos que definen las características exigidas a las obras o servicios objeto de la concesión. Pueden incluir condiciones

⁶ Art. 76 Public Procurement Directive 2014/24/EU.

⁷ Art. 67 Public Procurement Directive 2014/24/EU and art. 41 Concession Contracts Directive 2014/23/EU.

⁸ Art. 70 Public Procurement Directive 2014/24/EU.

ambientales y climáticas de desempeño,⁹ y también estar referidas al proceso específico de producción o prestación de las obras o servicios solicitados.

Por ejemplo, en el caso de un procedimiento público de contrato de recogida de residuos, las condiciones ambientales podrían ser el uso de contenedores de residuos inteligentes, que pueden incluir especificaciones de sistemas de "pago por generación" o "Conocimiento por generación", y el uso de aplicaciones relacionadas.

En la última sección se proporcionan ejemplos de buenas prácticas.

2.4. Especificidades de la gestión de residuos

Más allá de las Directivas de Contratación Pública y Contratos de Concesión, otras normativas de la Unión Europea aumentan las posibilidades de que los poderes adjudicadores elaboren documentos de contratación pública verde centrados en la gestión de residuos. Este es el caso, concretamente, de las etiquetas ecológicas europeas, la reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente y los contratos reservados.

Además, los poderes adjudicadores deben prestar la debida atención a cómo deben adaptarse los contratos públicos y las concesiones a la evolución de los sistemas de recogida selectiva. Tanto los nuevos como los ya adjudicados.

2.4.1. Etiqueta Ecológica Europea

El establecimiento y la aplicación del sistema voluntario de etiqueta ecológica de la UE está regulado por el Reglamento (CE) nº 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009. Este reglamento técnico puede ayudar a los Estados miembros a definir directrices a la hora de establecer sus Planes de Acción Nacionales de Compra Pública Verde y a considerar el establecimiento de objetivos para la compra pública de productos respetuosos con el medio ambiente. De hecho, es una forma eficiente de garantizar procedimientos adecuados de contratación pública ecológica. Los criterios y condiciones están vinculados a especificaciones técnicas relacionadas con todo el ciclo de vida del producto. Es un sistema legalmente seguro y sencillo para solicitar especificaciones ambientales (Pernas, 2022).

Además, las etiquetas se reconocen como medio de prueba de que las obras, servicios o suministros se corresponden con las características exigidas por las Directivas de Contratos de Compras y Concesiones Públicas.¹⁰

2.4.2. Reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente

La Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente establece

⁹ Art. 36 Concession Contracts Directive 2014/23/EU.

¹⁰ Art. 43 Public Procurement Directive 2014/24/EU and 36 Concession Contracts Directive 2014/23/EU.

claramente que “La lucha contra la basura es un esfuerzo compartido entre las autoridades competentes, productores y consumidores. Las autoridades deben predicar con el ejemplo”.¹¹

La contratación pública parece ser una medida eficaz para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de productos de plástico de un solo uso.¹²

2.4.3. Contratos reservados

La recogida y gestión municipal de ropa y residuos textiles de segunda mano, así como de otros objetos antiguos, podrá tener un cupo reservado dentro de la CPV para los operadores económicos cuyo principal objetivo sea la integración social y laboral de personas con discapacidad o desfavorecidas.¹³

Los contratos reservados pueden contribuir a los objetivos de preparación para la reutilización, además del aumento de la reparación y la dinamización del mercado de segunda mano. También puede apoyar proyectos destinados a la reinserción social, así como para devolver al mercado material rechazado (Pernas, 2022).

2.5. Medios de prueba

Todos los requisitos establecidos en los documentos de contratación (criterios de adjudicación, especificaciones técnicas o condiciones de ejecución) deben estar respaldados con herramientas (por ejemplo, informes de prueba o certificaciones) para hacer un seguimiento y verificar adecuadamente la conclusión exitosa de la obra, servicio o suministro.

Los poderes adjudicadores deben comprender que los medios de prueba ambientales requeridos a los operadores económicos¹⁴ pueden ser complejos y basados en conocimientos técnicos, por lo que pueden requerirse habilidades técnicas especializadas.

¹¹ Whereas (35) Plastic Directive 2019/904.

¹² Art.4 Plastic Directive 2019/904

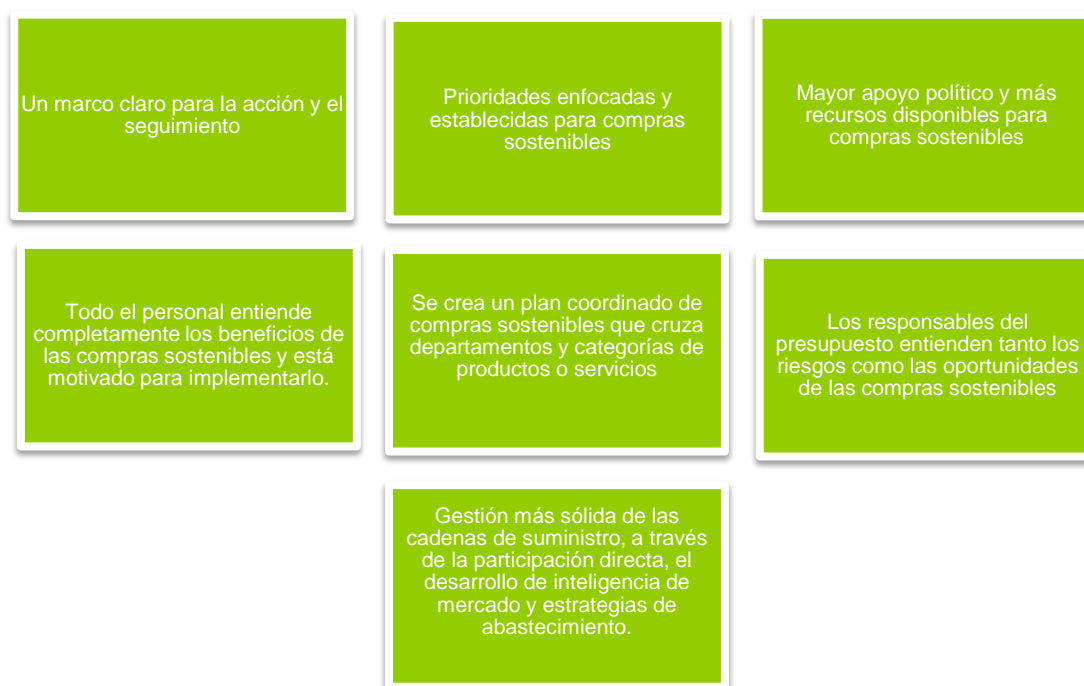
¹³ Art. 20 Public Procurement Directive 2014/24/EU and art. 24 Concession Contracts Directive 2014/23/EU.

¹⁴ Art. 44 Public Procurement Directive 2014/24/EU.

3. UNA POLÍTICA DE CPV

Un CPV eficiente requiere un plan y una estrategia adecuados. De hecho, una política clara y escrita proporciona una base útil sobre la cual construir un enfoque de CPV coherente, bien coordinado y estructurado. Una política respalda a quienes impulsan el proceso dentro de una organización (Toolkit EU, 2019).

Figura 2. Los beneficios de una Política de CPV



Fuente: EU ToolKit, 2019.

Figura 3. Ejemplos de políticas de adquisiciones sostenibles e innovadoras

- Oslo** – La contratación pública responsable es uno de los seis subobjetivos de la Estrategia de Adquisiciones..
- Barcelona** – Las iniciativas de CPV se detallan en el Programa + Ayuntamiento Sostenible, que forma parte de la Agenda 21 de Barcelona.
- Copenhague** – El Plan Climático CPH 2025 reconoce el papel de las compras en la transformación hacia una ciudad neutra en carbono.
- Budapest** – El Programa Ambiental de Budapest (2017-2021) incluye el objetivo de procesos 100% CPV, así como otros objetivos específicos del sector.

Fuente: EU ToolKit, 2019.

3.1. APLICACIÓN DE CPV

Esta tabla ofrece una selección de casos con ejemplos de CPV replicables centrados en la prevención o gestión de residuos. Se puede apreciar cómo los organismos públicos aprovechan las pautas de CPV para influir en el cambio hacia una producción y provisión de servicios más sostenibles.

Tabla 1. Ejemplos de Compra Pública Verde

ENTIDAD PÚBLICA	OBJETO DEL CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	PREPARACIÓN	CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONDICIONES DE EJECUCIÓN	RESULTADO ALCANZADO
Ciudad de Luxemburgo.	Productos de limpieza sostenibles. El suministro de productos y servicios de limpieza..	Procedimiento abierto.	Las especificaciones técnicas se desarrollaron en una etapa temprana en conjunto con la Oficina de Protección Ambiental de Luxemburgo. El análisis encontró que solo el 15% de los productos utilizados anteriormente estaban libres de sustancias nocivas.	Las especificaciones técnicas de la nueva licitación incluían una lista de sustancias prohibidas en los productos y criterios de adjudicación para reducir el uso de otras.	El mercado se ajustó rápidamente y cuatro empresas presentaron ofertas. Con este enfoque, la ciudad pudo crear un entorno más saludable tanto para sus empleados como para los ciudadanos.
Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bulgaria	Suministro de material reciclado. Fibra 100% reciclada al hacer pedidos de papel para uso en sus oficinas.	1º. Procedimiento abierto. 2º. Acuerdo marco	Un análisis de mercado previo a la contratación reveló que se podía cambiar a un papel más ecológico sin aumentar el precio.	Fibra 100% reciclada al hacer pedidos de papel para uso en sus oficinas.	Tras la exitosa adquisición del Ministerio, el Organismo Central de Compras de Bulgaria también promovió un acuerdo marco para el suministro de papel 100 % reciclado a varias autoridades públicas.
Ciudad de Miskolc. Hungría.	Suministro de productos químicos menos tóxicos. Contrato de suministro de acetato de calcio y magnesio para deshielo de carreteras.		La ciudad buscó comprar alternativas más ecológicas para varios de sus requisitos. Por ejemplo, para el deshielo invernal de las carreteras, la ciudad cambió el cloruro de sodio por acetato de calcio y magnesio (CMA), una sustancia menos corrosiva que no aumenta los niveles de sodio en el agua potable.	La descongelación del servicio de carretera debe realizarse con acetato de calcio y magnesio.	

Ciudad de Kolding, Dinamarca.	Etiqueta ecológica. Criterios de etiquetado incorporados en las adquisiciones siempre que sea posible.			Los criterios aplicables de las etiquetas ecológicas se insertan directamente en las especificaciones técnicas y/o criterios de adjudicación. Se afirma que una copia del certificado de etiqueta ecológica se considera una verificación completa de que se cumplen los criterios, pero también que se aceptará documentación alternativa.	Incorporada con considerable éxito. Las licitaciones que utilizan criterios de etiqueta ecológica incluyen productos de limpieza, papel de copia, uniformes, servicios de lavandería (para el detergente utilizado), servicios de impresión (para el papel utilizado), papel tisú y gestión de flotas (para los lubricantes utilizados).
Diputación Provincial de Gipuzkoa. País Vasco. España.	Mantenimiento sostenible de edificios. Contrato de mantenimiento de dos edificios. Sostenibilidad ambiental de los servicios.	Procedimiento abierto.		Los criterios de selección incluían el requisito de que los licitadores designaran un ingeniero o arquitecto técnico responsable de coordinar los servicios de mantenimiento. Esta persona cuenta con la formación, los conocimientos y la experiencia adecuados en materia medioambiental asociada al mantenimiento, incluida la eficiencia energética y la gestión de residuos.	
Ciudad de Ghent. Bélgica.	Papel y suministros de oficina sostenibles. Contrato de suministro de papel y oficina.	Contrato marco de 4 años.		Todos los productos de la licitación incluían criterios ecológicos y especificaciones técnicas. Las cláusulas de ejecución del contrato incluían un requisito para una reducción de las entregas en un 85 % (de una vez al día a una o dos veces al mes).	También se otorgaron puntos adicionales por soluciones más ecológicas, lo que resultó en opciones de empaquetado sostenible que se ofrecieron en las licitaciones. La licitación logró menores emisiones de CO2 a partir de la disminución en la frecuencia de entrega y nuevas opciones de empaquetado.
Municipalidad de Herning. Dinamarca.	Compra de uniformes. Compra de nuevos uniformes para el departamento de operaciones técnicas.		El municipio buscó adquirir nuevos uniformes para su departamento de operaciones técnicas, con el objetivo de extender su vida útil y realizar un uso más eficiente.	Desarrolló especificaciones técnicas y cláusulas de ejecución de contratos relacionadas con el mantenimiento, la reparación y el reciclaje.	Al arrendar uniformes a través de un modelo de servicio, e incluir cláusulas de contrato de reutilización y reciclaje, fue posible extender la vida útil de los uniformes, ahorrando un estimado de 6.700 € y 1.011 toneladas de emisiones de CO2 durante cuatro años.

Ciudad de Turín. Italia.	Conceptos circulares en la restauración escolar. Contrato de suministro de restauración escolar sostenible.			La ciudad introdujo varias medidas, que incluyeron exigir el uso de electrodomésticos de bajo consumo y transporte de bajo impacto ambiental, así como reducir significativamente los envases y los residuos, y favorecer los productos reutilizables y rellenables donde el envase es inevitable. Además, se exigió a los contratistas que cambiaran el uso de platos de plástico por platos reutilizables.	El requisito de pasar del uso de plástico a únicamente platos reutilizables, resultó en una reducción de 157 toneladas / año de desechos plásticos.
Ciudad de Barcelona. Cataluña. España.	Servicio de recogida de residuos municipales. Las medidas sostenibles incluyen, entre otras, vehículos sostenibles.	Procedimiento abierto.		Cuando un vehículo tiene que ser reemplazado, el reemplazo debe ser siguiendo un orden sostenible de prioridades: 1. Eléctrico; 2. Eléctrico híbrido enchufable; 3. Híbrido eléctrico y gas; 4. Motores térmicos de gasolina y 5. Motores térmicos diésel.	
Ciudad de Mataró. Cataluña. España.	Servicio de recogida de residuos municipales. Las medidas sostenibles incluyen, entre otras, suministros ecológicos, reducción de gases de efecto invernadero y el uso de neumáticos de bajo consumo.	Procedimiento abierto.		Los criterios de adjudicación asignan el máximo número de puntos al menor impacto ambiental para cada producto (maquinaria, contenedores, vestuario del personal, etc.). Los criterios de adjudicación también asignan el máximo número de puntos a las propuestas con menos emisiones de gases de efecto invernadero ya los neumáticos más eficientes en combustible.	

Fuente: Datos y descripciones de ejemplos de CPV se han obtenido de EU Handbook, 2016, EU Good practice and guidance, 2017 y Documentos de Contratación de los municipios de Barcelona y Mataró.



REFERENCIAS

European Commission. A handbook on green public procurement. 3rd edition. 2016.

<https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

European Commission. Public Procurement for a Circular Economy. Good practice and Guidance. 2017.

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf

European Commission's Green Public Procurement (GPP) Training Toolkit on GPP & the Circular Economy. 2019.

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

Pernas García, J. (2022). Medidas de contratación pública en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular. Observatorio Contratación pública (España).



| ENT environment & management
(Serveis de Suport a la Gestió S.L.)

B-62795372

Josep Llanza, 1-7, 2n 3a


08800 Vilanova i la Geltrú


+34 93 893 51 04

info@ent.cat | www.ent.cat

@ENTmediambient 

ENTmediambient 

ENT Environment & Management 

ENT environment & management 

ENT Environment and Management dispone de los certificados de los sistemas de gestión de acuerdo con las normas ISO 9001:2015 e ISO 14001:2015. Más información [AQUÍ](#)

