Lurralde : invest. espac.	43	2020	p: 119-135	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)

LA COMPRA PÚBLICA VERDE EN LA UE: UNA VISIÓN GENERAL

ARTITZAR ERAUSKIN-TOLOSA

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU
Departamento Economía Aplicada I, Facultad de Economía y Empresa,
C/ Comandante Izarduy, 23, 01006 Vitoria – Gasteiz, Araba

artitzar.erauskin@ehu.eus

RESUMEN

Este artículo presenta una visión general de la situación en la que se encuentra la Compra Pública Verde en los países de la UE, así como una revisión de los desarrollos normativos al respecto habidos en las últimas décadas. La normativa sobre la Compra Pública en la UE en su origen estaba orientada al fomento de la competencia y la eficiencia, y consideraba el precio de contratación como criterio de evaluación dominante. A lo largo del tiempo, y particularmente en el contexto de la estrategia "Europa 2020", las normas sobre la Compra Pública contemplan, además de criterios estrictamente económicos, aspectos relacionados con el medio ambiente y la innovación, así como consideraciones sociales.

Palabras clave*:* Compra Pública Verde, estrategia Europa 2020, Sostenibilidad.

LABURPENA: Eroketa Publiko Berdea Europar Batasunean: Ikuspegi orokor bat

Artikulu honetan Europar Batasuneko (EB) herrialdeek Erosketa Publiko Berdeari dagokionean eman dituzten urratsen inguruko ikuspegi orokor bat jasotzen da. Horrez gain, azken hamarkadetan erokesta publikoari loturiko araudiaren garapenaren berrikusketa bat ere egingo da. Tradizionalki EB eroskeeta publikoari buruzko araudiak lehiakortasuna eta eraginkortasuna bermatzea helburutzat izateak ebaluaketa irizpide nagusia erosketa prezioa izatea behartzen zuen. Azken urteetan, bereziki "Europa 2020" estrategiaren testuinguruan oinarrituta egungo erosketa publikoaren araudiak irizpide ekonomiko soilez gain ingurumena, berrikuntza edota eskakizun sozialak aintzat hartzeko aukera eskaintzen du.

Gako-hitzak: Erosketa Publiko Berdea, Europa 2020 estrategia, iraunkortasuna

ABSTRACT: Green Public Procurement in EU: an Overiew

This article presents an overview of Green Public Procurement in the EU countries, as well as a review of the regulatory developments in this regard in recent decades. The regulations on Public Procurement in the EU at the beginning were aimed at promoting competition and efficiency, considering the contract price as the dominant evaluation criteria. Over time, and particularly in the context of the "Europe 2020" strategy, the rules on Public Procurement contemplate, in addition to strictly economic criteria, aspects related to the environment and innovation, as well as social considerations.

Keywords*:* Green Public Procurement, Europa 2020 strategy, sustainability.

1. Introducción

La compra pública se refiere al proceso de compra o contratación de bienes y servicios por parte del gobierno como de los distintos organismos que están regulados por el derecho público. Las compras públicas se pueden limitar a la adquisición de material de oficina o pueden intentar el logro de algunos objetivos de la política nacional como puede ser la estimulación de la actividad económica, el papel que el sector público desempeña como consumidor puede ser estratégica (Erauskin Tolosa et al. 2017). En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el consumo gubernamental oscila entre el 8% y el 25% del PIB, con un promedio de 15% (OECD 2015). En la Unión Europea (UE) el gasto destinado a la compra de bienes y servicios por parte de la administración pública representa el 19% del PIB (European Commission 2016b).

La compra pública tradicionalmente se ha desarrollado dentro de un marco legal que garantiza la transparencia de estas compras y un uso eficiente del dinero aportado por los contribuyentes. Con el transcurso de los años, se ha reconocido que el sector público puede desempeñar un papel importante a través de su actuación como demandante y como consecuencia se han añadido una serie de objetivos transversales como pueden ser, por ejemplo, la incorporación de criterios medioambientales (compra pública verde) y/o sociales (compra pública socialmente responsable) así como la promoción de la I+D y la innovación (compra pública de innovación) con la aspiración de promover profundos cambios sociales, productivos y/o tecnológicos en las economías de los países avanzados y en desarrollo.

En este sentido, a nivel de la Unión Europea (UE) la compra pública verde se ha considerado como una herramienta adecuada para promocionar e implementar diversas políticas y estrategias ambientales. Según los autores Michelsen y de Boer (2009) las instituciones públicas forman uno de los grupos más influyentes en la producción de bienes verdes. Por un lado, la incorporación de criterios medioambientales en el proceso de compra pública puede estimular la producción de bienes más respetuosos con el medioambiente por parte de las empresas. Por otro lado, esta alta capacidad de compra de las instituciones públicas también puede incidir en los patrones de consumo y redirigirlos hacia pautas medioambientalmente más sostenibles, con el consecuente impacto adicional en su producción (Li, Geiser 2005, Testa et al. 2012, Edler, Georghiou 2007). De modo que, la UE al presentar la Estrategia

Europa 2020 (COM (2010) una estrategia para un crecimiento más inteligente, sostenible e integrador, introduce el uso de la compra pública como una propuestas o medida para (i) desacoplar el crecimiento económico respecto del uso de los recursos materiales, (ii) promover una economía circular y (iii) avanzar hacia una economía baja en carbono. La reforma de las Directivas de Compra Pública refuerza este papel de la compra pública como instrumento de estrategia política.

En la contratación pública, los términos empleados para las adquisiciones con consideraciones medioambientales son la contratación pública ecológica o la compra pública verde, aunque el término más utilizado es la compra y contratación pública verde. Estos términos se definen según la Comisión Europea como: "un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir productos, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros productos, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar." (European Commission 2008).

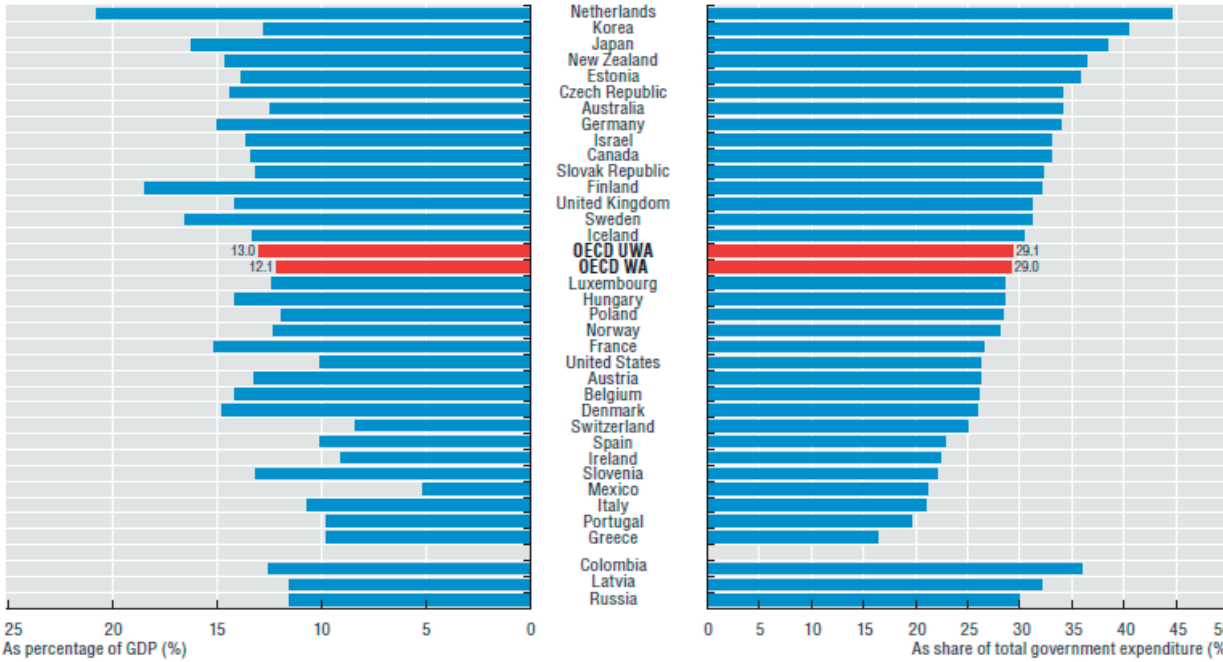
La compra pública verde es relativamente una nueva área de investigación (Nissinen et al. 2009) de modo que los trabajos académicos publicados en este campo son aún escasos. En la literatura sobre la CPV se encuentran, por una parte, el estudio del autor Bolton (2008) a cerca de las numerosas experiencias nacionales y locales sobre contratación pública verde. Por otra parte, el trabajo de Walker y Brammer (2009) se ha centrado principalmente en el estudio de las distintas herramientas que facilitan la ejecución de compras públicas verdes. Además, los autores Testa et al. (2011) han estudiado los potenciales beneficios de la compra pública verde mientras que Walker y Brammer (2009) recogen en su trabajo los obstáculos e inconvenientes que pueden afectar negativamente a la implementación de la compra pública verde.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el esfuerzo realizado por las instituciones europeas, así como por los 27 países miembros en el desarrollo de un marco político para el fomento de la CPV en las últimas décadas. Adicionalmente, se pretende estudiar hasta qué punto el grado de desarrollo de la implementación de criterios medioambientales en los procesos de compra pública ha sido homogénea en los países de la UE.

Este trabajo se estructura en tres apartados, además de introducción, conclusiones y bibliografía. En el segundo apartado se presentan los datos más representativos sobre compra pública, así como su importancia relativa respecto al PIB y al gasto público total para los países miembros de la UE. El tercer apartado revisa los fundamentos legales de la consideración de criterios sostenibles en la CCP en la UE y esboza la evolución de las directivas y la jurisprudencia relacionada con la compra pública con fines medioambientales. En el cuarto epígrafe, se analiza la situación de la CCPV en la UE y los Estados Miembros. Finalmente, en la quinta sección se recogen las conclusiones más relevantes del estudio.

2. Algunos Datos de la Compra Pública

La Compra Pública entendida, de forma general, como el gasto público en bienes, servicios y obras supone una parte muy relevante de la actividad económica de un país. No obstante, los datos estadísticos de la compra pública pueden variar significativamente en función de la fuente de información y el rango de cobertura empleado. Así, por ejemplo, la Compra Pública supone entre un 13% y 20% del PIB de los países industrializados e incluso más en otros países: 35% en Sudáfrica, 43% en India, 47% en Brasil o 52% en Ghana (IISD, 2012). Según la base de datos de las Cuentas Nacionales de la OCDE, excluyendo los fondos de la seguridad social, así como el gasto realizado por los organismos y las empresas públicas, en 2013 la compra pública alcanzó en promedio el 29% del gasto público total y el 12% del PIB (Figura 1).



Source: *OECD National Accounts Statistics* (database). Data for Australia are based on a combination of Government Finance statistics and National Accounts data provided by the Australian Bureau of Statistics.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933249013

FIGURA 1: FIGURA IMPORTANCIA DE LA COMPRA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. 2013.

En el caso de la UE en su conjunto, se estima que en el año 2015 el valor total del gasto público en bienes, servicios y obras (excluidas los contratos en los sectores especiales[1] y materia de defensa) ascendió a 2.015,3 billones de euros o el 13,1% del PIB (European Commission, 2016b). Sin embargo, el peso relativo del gasto público como porcentaje del PIB para los países miembros de la UE de media en el periodo 2012-2015 oscila entre el 6% en Chipre y el 20,4% en Holanda (ver Tabla 1).

Los datos de la Tabla 1 recogen las cantidades de los gastos relativos a la compra pública de cualquier tipo, directo o indirecto, transfronterizo, nacional, regional o local, pero excluye los gatos en los contratos en los sectores especiales y materia de defensa debido a la dudosa fiabilidad de las cifras disponibles (Handler 2015).

Según el diario oficial de la UE se estima que como parte del gasto público total el valor de la compra pública transnacional (excluidos los sectores especiales) en el año 2015 ascendió a 349,18 billones de euros (EC, 2016b), es decir, al 17.33% del total del gasto público de la UE o el equivalente al 2.27**%** del PIB.

1 Sectores especiales: sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

Tabla 1: Estimación del Gasto Público Total en Bienes, Servicios y Obras (salvo el gasto en los sectores especiales y materia de defensa) como % PIB. 2012-2015.

	2012	2013	2014	2015	Media
Bélgica	14,7	14,5	14,6	14,5	14,6
Bulgaria	10,6	11,7	12,9	13,7	12,2
República Checa	13,8	13,6	13,7	14,5	13,9
Dinamarca	14,9	14,6	14,7	14,5	13,9
Alemania	14,8	15,1	15,1	15,2	15,1
Estonia	14,6	13,9	13,6	14,1	14,1
Irlanda	9,7	9,2	9,3	7,2	8,8
Grecia	10,5	10,5	10,6	10,8	10,6
España	10,9	10,3	10,1	10,4	10,4
Francia	15	15,1	14,8	14,5	14,9
Croacia	13	13,8	13,9	13,1	13,5
Italia	10,6	10,7	10,4	10,4	10,5
Chipre	6,8	6,1	5,5	5,5	6
Letonia	12,1	11,8	11,6	12	11,9
Lituania	10,7	10,2	10	10,6	10,4
Luxemburgo	12,7	12,3	11,9	12,3	12,3
Hungría	13,3	14,1	15,4	15,8	14,7
Malta	10,4	9,5	10,7	11,9	10,6
Países Bajos	20,9	20,5	20,3	20	20,4
Austria	13	13,2	13,1	13,3	13,2
Polonia	12,4	12	12,5	12,2	12,3
Portugal	10,2	9,7	9,8	9,9	9,9
Rumania	11,7	11,2	10,9	11,6	11,3
Eslovenia	13,1	13,4	13,7	13,6	13,5
Eslovaquia	13,6	13,6	14,4	17	14,7
Finlandia	17,9	18,4	18,4	18,2	18,2
Suecia	16,4	16,5	16,4	16,1	16,3
Reino Unido	14ç,1	13,9	13,8	13,6	13,9
Media UE	12,9	12,8	12,9	13,1	13

Fuente: Adaptado de EC (2016b)

En el periodo 2012 – 2015 el valor promedio estimado de las licitaciones publicadas en el diario oficial de la UE ha alcanzado el 17,29% del gasto público total. Sin embargo, no todos los países europeos dedican la misma proporción del gasto público a la adquisición de bienes, servicios u obras públicas. En la Figura 2 se observa que Reino Unido destaca

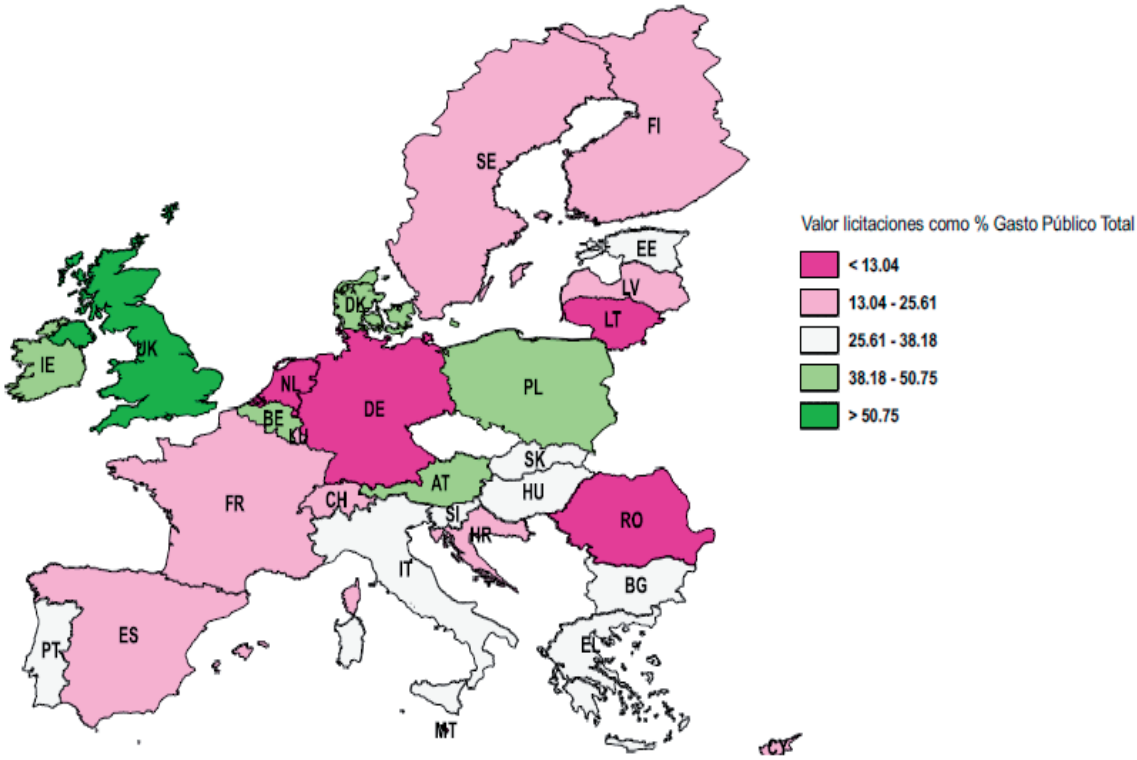


Figura 2 Valor Estimado de las Licitaciones Publicadas en el Diario Oficial como % del Gasto Público Total (salvo los sectores especiales). 2012-2015. Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la European Commission (2016b).

como uno de los países europeos que destina mayor proporción del gasto público a la compra pública.

Al examinar el dato del valor de las licitaciones publicadas en el diario oficial de la UE como porcentaje del PIB, se observa que los países del este muestran una situación más avanzada respecto a la media del conjunto de los países europeos (ver Figura 3).

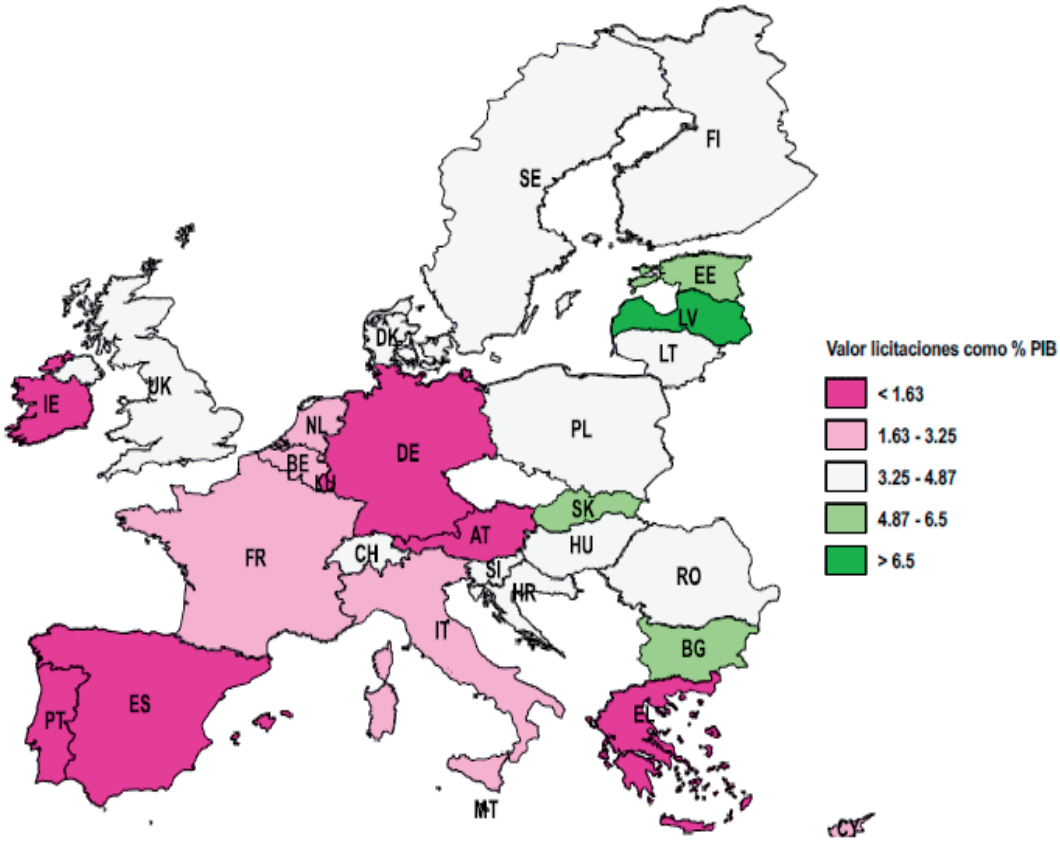


Figura 3 Valor Estimado de las Licitaciones Publicadas en el Diario Oficial como %PIB (salvo los sectores especiales). 2012-2015. Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la European Commission (2016b).

En este contexto es preciso subrayar que los contratos de suministro en el área de la salud, protección social, combustible para la generación de energía, la defensa y los contratos por debajo de los umbrales de la UE, que forman una parte importante de la compra pública, no están sujetas a las Directivas de Compra Pública y quedan regidas por las normas nacionales.

3. Adaptación del Marco Normativo e Institucional de la Compra Pública en la UE

3.1. Marco Normativo para el fomento de la CCPV en la UE

La normativa de diferentes ámbitos recoge la posibilidad de introducir medidas que favorecen la adquisición de productos y servicios con impactos medioambientales negativos reducidos.

En el ámbito internacional destaca el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP[2]) firmado en el año 1994 y revisado en el 2014. Este acuerdo está encaminado a aumentar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relacionados con la contratación pública y a garantizar que los gobiernos no protejan a los productos o proveedores nacionales, ni discriminen entre productos o proveedores extranjeros. No obstante, según señala Larrazabal (2014), el ACP aún no recoge de forma explícita la posibilidad de incorporar criterios medioambientales en la contratación pública.

En el marco de la UE, debido a la incertidumbre sobre la posibilidad y la idoneidad de incorporar criterios medioambientales en los pliegos de contratación así como sobre la forma adecuada de introducir estos requisitos en los diferentes apartados de los pliegos, en el año 2001 se publicó la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos medioambientales en la contratación pública (COM (2001) 274 final), donde se recoge de una manera extensa la posibilidad de considerar aspectos medioambientales en dichos contratos.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) al emitir su sentencia sobre el caso “Helsinki Bus Case” definió el procedimiento jurídico correcto para la incorporación de aspectos medioambientales. Posteriormente, y con el objetivo de cubrir el vacío legal existente, se desarrollaron y aprobaron varias Directivas europeas de contratación pública. La Directiva 2004/18/CE, a diferencia de sus predecesoras, al admitir expresamente la posibilidad de tener en cuenta consideraciones de carácter medioambiental mediante la contratación pública posibilitando la inclusión de criterios medioambientales en diferentes fases de la contratación supuso un avance cualitativo en la normativa europea sobre la materia de compra pública.

Actualmente la base legal para las compras públicas en la Unión Europea se ofrece a través de las siguientes directivas: *Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión*; la *Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública* y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; y la *Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales* y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. En base a estas últimas Directivas Europeas se podría esperar que la contratación pública sea un instrumento al servicio de los objetivos públicos y no un fin en sí mismo (Retolaza et al. 2015).

Como se puede comprobar, la Unión Europea durante los últimos años ha realizado un esfuerzo considerable en el desarrollo de un marco político y jurídico que garantiza el uso de criterios medioambientales en el proceso de la contratación pública. Esto hace que la UE presente uno de los sistemas más desarrollado en lo que se refiere a la CCPV y ésta se ha convertido en un tema de especial relevancia para las políticas medioambientales y políticas energéticas de la UE. En el siguiente Cuadro 1 se recogen de manera pormenorizada varios instrumentos legales que fomentan el uso de la CPPV.

2 El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) es, por ahora, el único acuerdo jurídicamente vinculante de la OMC que trata específicamente de la contratación pública. Es un tratado plurilateral administrado por un Comité de Contratación Pública, que está compuesto por los Miembros de la OMC que son Partes en el ACP.

La versión actual del Acuerdo se negoció durante la Ronda Uruguay en 1994 y entró en vigor el 1º de enero de 1996. El 15 de diciembre de 2011, los negociadores alcanzaron un acuerdo histórico que plasma los resultados de la renegociación del Acuerdo. Esta decisión política fue confirmada el 30 de marzo de 2012 mediante la adopción formal de la Decisión sobre los resultados de las negociaciones celebradas de conformidad con el párrafo 7 del artículo XXIV del Acuerdo sobre Contratación Pública (GPA/113). Más información en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

Cuadro 1: Principales Instrumentos Legales relacionados con la CCPV

Año	Instrumento legal	Breve descripción
2012	DIRECTIVA 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética	Establece una serie de medidas para promocionar la eficiencia energética. Se pide renovar el 3% de los edificios de los gobiernos centrales introduciendo criterios de eficiencia energética en los contratos públicos
2011	Directiva 2011/65/EU	Establece requisitos para los fabricantes, importadores y distribuidores de equipos eléctricos y electrónicos en relación con las sustancias peligrosas identificadas en la Directiva, y las normas sobre el marcado CE
2010	REGLAMENTO (CE) N66/2010 relativo a la etiqueta ecológica de la UE	El sistema de etiqueta ecológica de la UE forma parte de la política de producción y consumo sostenibles de la Comunidad, cuyo objetivo es reducir el impacto negativo de la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales.
2010	*Directiva 2010/30/UE* relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada	Establece un marco para la armonización de las medidas nacionales relativas a la información al usuario final, en especial por medio del etiquetado y la información normalizada sobre el consumo de energía. Los Estados miembros también podrán exigir a las autoridades contratantes que solo adquieran los productos que se ajusten a los criterios de alcanzar los niveles de rendimiento máximos y de pertenecer a la clase de eficiencia energética más elevada
2010	DIRECTIVA 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificio	Introduce medidas para fomentar la eficiencia energética de los edificios nuevos y existentes. En particular, se pide a los estados miembros asegurar para finales del 2020 que todos los edificios nuevos sean de consumo de energía casi nulo.
2010	Regulation nº 995/2010	La regulación de la madera proporciona un marco para asegurar la legalidad de la madera disponible en el mercado de la UE
2009	Directiva 2009/33/EC	La directiva vehículos establece requisitos obligatorios de la CCPV para vehículos de carretera -transporte, relativa a las emisiones y el consumo energético
2009	Directiva 2009/125/EC	La Directiva sobre diseño ecológico constituye el marco principal de la CE para el desarrollo de criterios ambientales para los productos relacionados con la energía

2009	Directiva 2012/19/EU	La Directiva prevé la recogida selectiva, tratamiento y recuperación de equipos eléctricos y electrónicos, y el establecimiento de requisitos de diseño relevante
2009	Directive 2009/28/EC	Establece objetivos nacionales obligatorios para la parte de electricidad a partir de fuentes renovables, las normas relativas a las garantías de origen y los criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos
2009	Regulation nº 1221/2009	El reglamento EMAS proporciona la referencia a la forma de EMAS puede ser tomado en cuenta en la contratación pública
2008	Directive 2008/98/EC	Define los conceptos básicos y definiciones relacionados con la gestión de residuos y establece los principios de gestión de residuos, tales como el "principio de quien contamina, paga" y la "jerarquía de residuos"
2008	Regulation nº 106/2008	obliga a las administraciones públicas centrales a comprar productos con al menos unos requisitos de eficiencia técnica similares a las especificaciones comunes al programa Energy Star
2006	Regulation nº 1907/2006	Los fabricantes están obligados a registrar los detalles de las propiedades de sus sustancias químicas y la información de seguridad en una base de datos central

Fuente: Elaboración propia

3.2. Marco Institucional e Iniciativas para el fomento de la CCPV en la UE

La Comisión Europea en su *Comunicación sobre la Política de Productos Integrada* (European Commission COM (2003) 302 final 2003) subraya la importancia de la Compra Pública Verde. Entre las distintas medidas de acción que se proponen para estimular la CPV se encuentra la propuesta dirigida a los Estados miembros de desarrollar un Plan Nacional de Acción (PNA) para la inclusión de criterios ambientales en la contratación pública. Los PNA deben contener una evaluación de la situación de partida y una previsión de objetivos esperados para los próximos tres años, especificando las medidas propuestas para alcanzar los objetivos propuestos. Aunque los PNA no son jurídicamente vinculantes, proporcionan un importante impulso tanto al proceso de implementación como de sensibilización sobre la Compra Pública Verde dado que los PNA presentan la cualidad de permitir que los Estados miembros elijan las opciones que mejor se adapten a su marco político y se adecúen al grado de implementación base.

Al publicar el *Plan de Acción de Consumo y Producción Sostenibles y Política Industrial Sostenible (European Commission 2008)* la Comisión Europea se compromete a fortalecer la Compra Pública Verde y publica la Comunicación sobre *Contratación pública para un medio ambiente mejor*. Esta comunicación proporciona orientación sobre cómo reducir el impacto ambiental causado por el consumo del sector público y cómo utilizar el proceso de la compra pública para estimular la innovación en tecnologías, productos y servicios

ambientales. Además, a nivel de la UE, la Comisión Europea establece como un objetivo indicativo que el 50% de las licitaciones públicas sean "verdes" para el año 2010, donde "verde" significa cumplir con los criterios básicos[3] de CPV de la UE. Es decir, para evitar una distorsión del mercado único y reducir la carga administrativa de los agentes encargados de implementar la CPV la Comisión Europea ha desarrollado dos tipos de criterios comunes: los criterios básicos, aquellos que abordan los impactos ambientales clave y están diseñados para ser utilizados con un esfuerzo de verificación mínimo o un aumento de los costes reducido y los criterios integrales si el objetivo es comprar los mejores productos ambientales disponibles en el mercado

El Plan de Acción de Ecoinnovación (EcoAP) tiene como objetivo acelerar la incorporación de la ecoinnovación al mercado y abordar tanto los elementos impulsores como los obstáculos de las tecnologías ambientales. El EcoAP se refiere a la adopción de la CPV como una medida que puede contribuir a crear una demanda más fuerte y estable para la ecoinnovación.

La política medioambiental de la UE se ha articulado en torno a programas de acción que definen los objetivos prioritarios que deben alcanzarse en un período determinado. El programa actual, el VII Programa en Materia de Medio Ambiente (Decisión 1386/2013/UE), en relación al objetivo prioritario de convertir a la UE en una economía baja en carbono, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva propone a los Estados miembros a seguir adoptando medidas que garanticen aplicar criterios de CPV al menos en el 50% de las licitaciones.

Con la Estrategia Europa 2020 (European Commission. 2010) la UE propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente; fomentar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Con el fin de promover una economía que utilice más eficazmente los recursos tanto a escala de la UE como a nivel de los Estados Miembro de la UE se pretende reforzar el uso de la CPV y avanzar hacia patrones de consumo y producción más sostenibles.

4. Diferencias Regionales en el desarrollo de CPV en la UE

Uno de los primeros estudios sobre la implementación de la CCPV en la UE es el estudio titulado como *Green Public Procurement in Europe* de Bower y otros (2006). Según este trabajo realizado en el periodo 2005-2006 y basado en el análisis de 1099 pliegos publicados en la versión online del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la contratación pública europea (TED) siete países de la UE (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia – denominados los 7 verdes) destacaban por haber incorporado un mayor número de consideraciones medioambientales en los procesos de CP y valorarlos con mayor intensidad, tal y como se puede apreciar en la Figura 4.

3 Para evitar una distorsión del mercado único y reducir la carga administrativa de los agentes encargados de implementar la CPV la Comisión Europea ha desarrollado dos tipos de criterios comunes: 1) criterios básicos, aquellos que abordan los impactos ambientales clave y están diseñados para ser utilizados con un esfuerzo de verificación mínimo o un aumento de los costes reducido y 2) criterios integrales, criterios para los agentes que persiguen comprar los mejores productos ambientales disponibles en el mercado aunque ello suponga un esfuerzo de verificación adicional o un ligero aumento en el coste en comparación con otros productos con la misma funcionalidad.

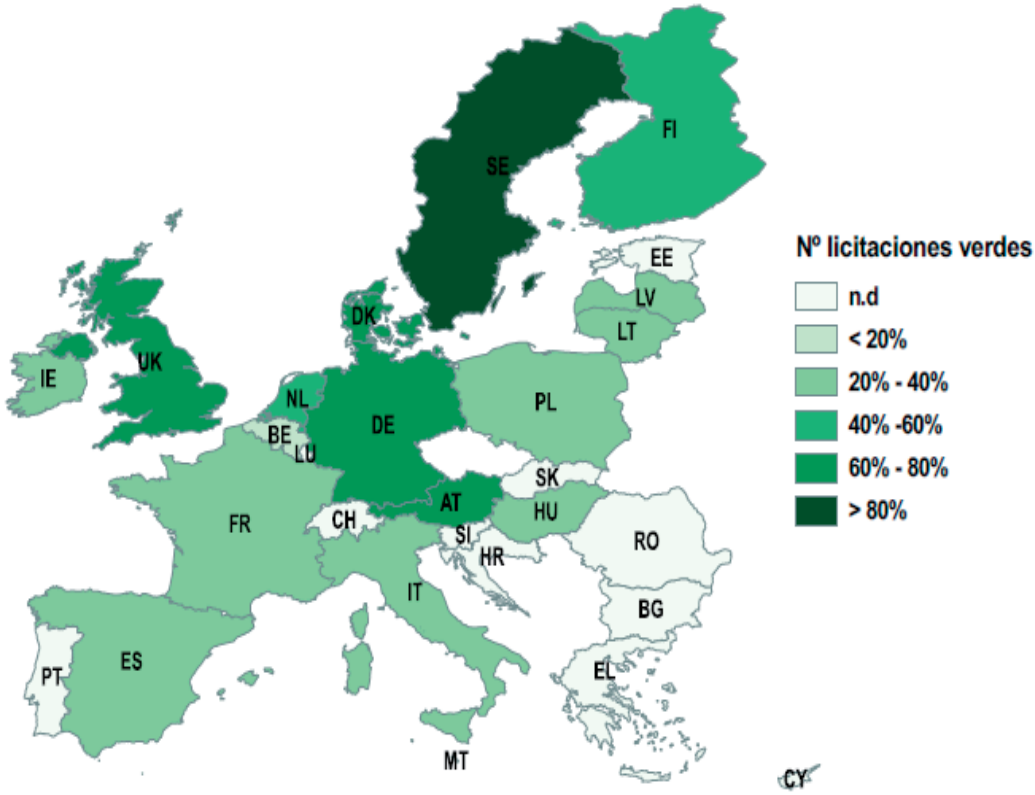
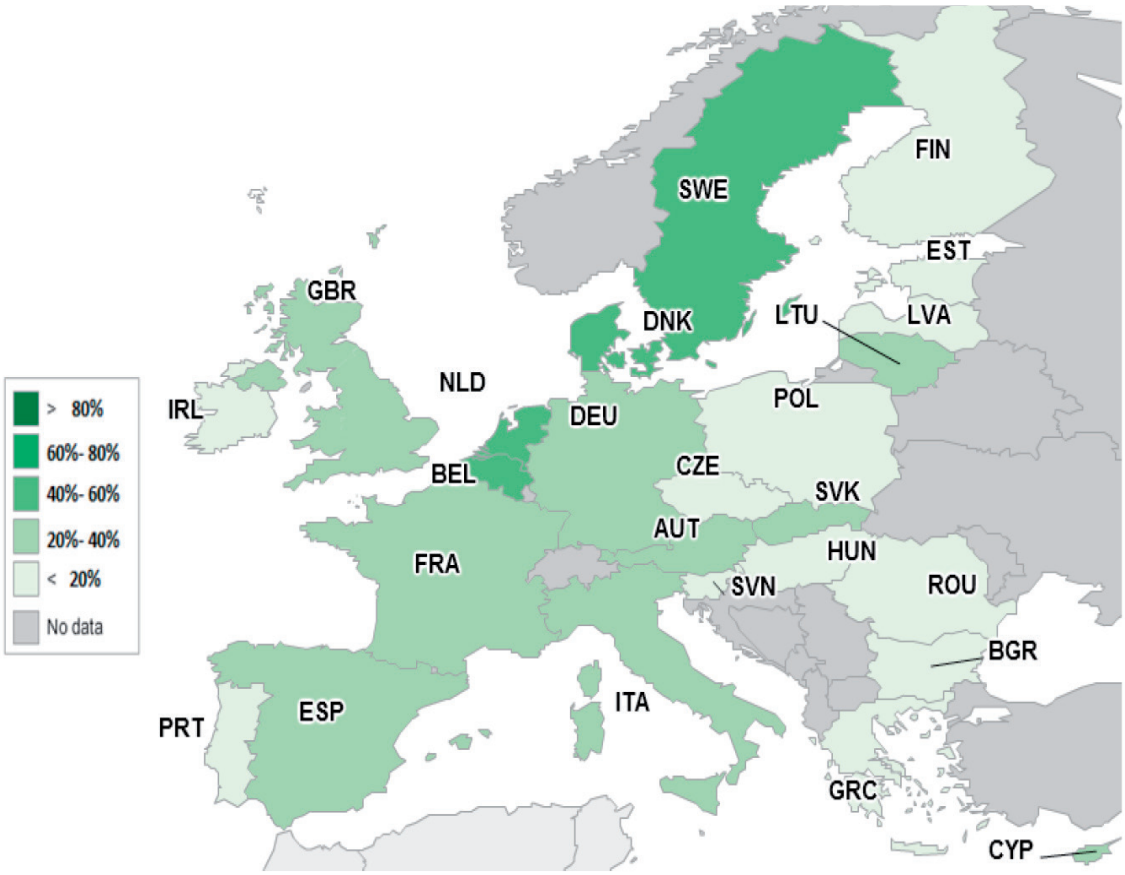


Figura 4 Distribución de Licitaciones Verdes en la UE. 2005-2006.. Fuente: Elaboración propia a partir de Bouwer y otros (2006)..

El estudio *The uptake of green public procurement in the EU27* (Renda et al. 2012) tras haber realizado una encuesta sobre la implementación de los criterios medioambientales por parte de las administraciones públicas europeas en los contratos públicos resalta que de los 27 países miembros de la UE destacaban 4 países (Dinamarca, Suecia, Bélgica y Holanda) por haber incorporado criterios verdes en al menos 40% de las compras públicas. Sin embargo, el mismo estudio subrayaba que para 12 países miembros de la UE el grado de implementación de la CCPV no había superado el 20% de las compras públicas (ver Figura 5)



*Luxembourg excluded due to unavailability of data.

FIGURA 5 DISTRIBUCIÓN DE LICITACIONES VERDES EN LA UE. 2009-2010. FUENTE: Elaboración propia a partir de Renda et al. (2012).

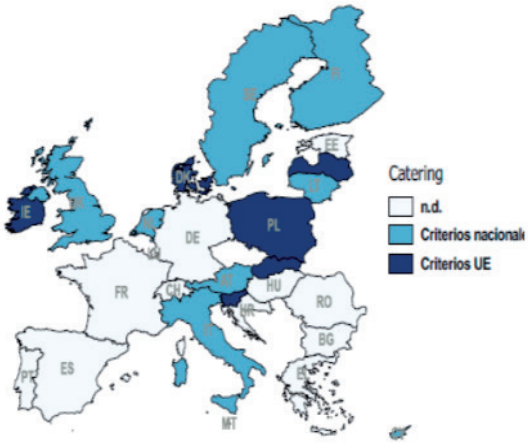
Tanto el estudio de Bouwer et al. (2006) como el de Renda et al. (2012) resaltan que aquellos países más activos en incorporar criterios verdes en las compras públicas presentaban unas políticas y/o herramientas no jurídicas como Planes de Acción Nacionales (PAN) de CPV, guías de implementación de CPV, herramientas innovadoras como el enfoque de ciclo de vida etc. más sólidas. Además, *The uptake of green public procurement in the EU27* identifica una correlación directa entre la de un PAN de CPV y la implementación de la CPV.

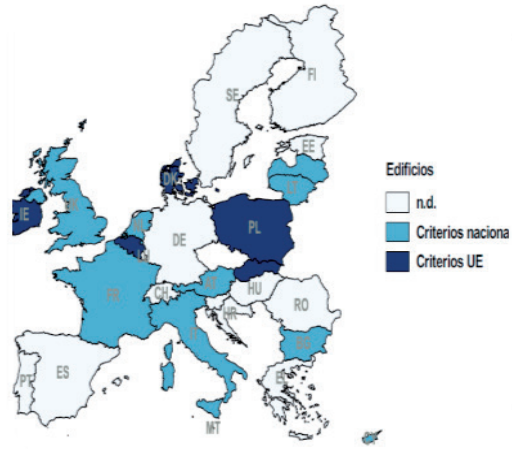
Desde el año 2005 la mayoría de los países de la EEE (Espacio Económico Europeo) han adoptado un Plan de Acción Nacional (PAN) de Compra Pública Verde o Sostenible[4], siendo tan sólo 5 (Estonia, Grecia, Hungría, Luxemburgo y Rumanía) los Estados miembros de la UE28 que a finales de 2017 no habían adoptado aún un PAN por distintas razones. Los PAN deben contener una evaluación de la situación existente y objetivos ambiciosos para los próximos tres años, especificando qué medidas se tomarán para alcanzarlos. Los PAN no son jurídicamente vinculantes, pero brindan un impulso político al proceso de implementa-

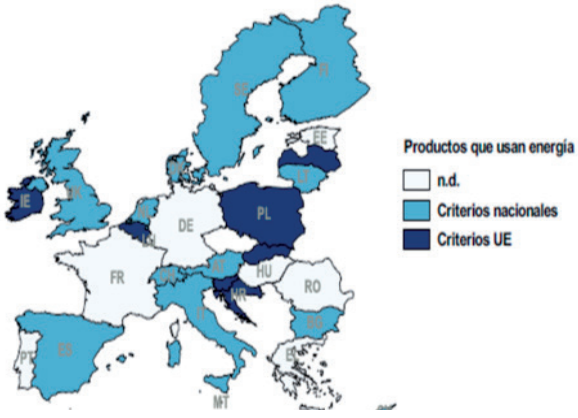
4 Alemania, dada su configuración política federal no ha adoptado un Plan de Acción Nacional como consecuencia no se recoge una fecha para este país miembro.

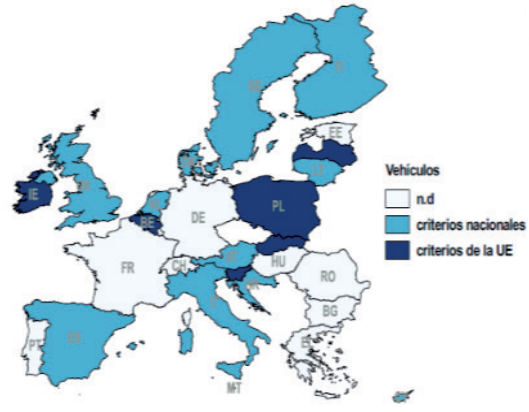
ción y sensibilización sobre una contratación pública más ecológica. Permiten a los Estados Miembro de la UE elegir las opciones que mejor se adapten a su marco político y al nivel al que hayan llegado.

Para poder observar en mayor detalle la distinta situación de los países europeos en lo que a la CPV se refiere, en la Figura 6 se proporciona una ilustración de los avances realizados por los Estados miembro de la UE en relación a los siguientes cuatro sectores específicos: edificios, servicios de alimentación y catering, vehículos y productos que utilizan energía. Estos sectores han sido seleccionados como prioritarios por la UE debido a diferentes razones: (a) por su impacto ambiental, puesto que son productos (por ejemplo, vehículos de la flota) o servicios (por ejemplo, servicios de limpieza) que tienen un alto impacto en el medio ambiente durante su ciclo de vida; (b) por su importancia presupuestaria, dado que son áreas de gasto significativo dentro del presupuesto de gasto público; y (c) por su potencial para influir en el mercado, debido al tamaño o la visibilidad del contrato, la importancia que los proveedores otorgan al hecho de suministrar al sector público; así como la disponibilidad de alternativas verdes (European Commission, 2016a).









Como se puede observar en la Figura 6 el grado de desarrollo de los criterios de CPV en relación a los cuatro sectores prioritarios es desigual entre los destaca Estados Miembro de la UE. Destacan Austria, Chipre, Holanda, Italia, Lituania, Malta y Reino Unido por haber desarrollado los criterios básicos definidos por la UE y adaptarlos a su realidad nacional. Seguidamente se encuentran los países nórdicos Finlandia y Suecia por haber definido en tres de los cuatro sectores prioritarios criterios nacionales de CPV.

5. Conclusiones

Durante los últimos años, la creciente preocupación sobre el estado del medio ambiente ha provocado un cambio de actitud de las instituciones públicas y ello ha generado un aumento de iniciativas a favor de la CCPV, tal y como se refleja en la evolución normativa realizada en la Unión Europea, cuyos primeros pasos se dieron a principios de la década de los 90.

La CCPV es una herramienta de las autoridades públicas para avanzar hacia un patrón de consumo y producción más sostenible, dado que se trata de un proceso mediante el cual las autoridades públicas deciden adquirir productos y servicios con la misma utilidad básica, pero con un impacto medioambiental menor durante su ciclo de vida comparando con los productos y servicios que se adquieren de otra manera.

A pesar de que la legislación sobre CPV tanto a nivel europeo como nacional se encuentra relativamente desarrollado, existen diferencias significativas entre los países europeos en cuanto a la integración de aspectos medioambientales en las compras públicas se refiere. Una de las principales razones de que el grado de desarrollo de la CPV no haya tenido la misma trayectoria en los Estados Miembro de la UE se debe a la naturaleza voluntaria de la CPV, es decir, la inclusión de criterios medioambientales va más allá de las exigencias legales.

Según el estudio *The uptake of green public procurement in the EU27* existe una relación directa positiva entre la existencia de un PAN de CPV y la implementación adquisiciones públicas con objetivos medioambientales. Los PAN parten de una evaluación de la situación existente y recogen objetivos ambiciosos para los próximos tres años, así como las medidas que se tomarán para alcanzarlos.

Tras haber revisado los PAN se concluye que, en cuanto al esfuerzo realizado por los Estados miembro de la UE en relación a los cuatro sectores específicos prioritarios, edificios, servicios de alimentación y catering, vehículos y productos que utilizan energía, se diferencian tres grupos: i) países que presentan la voluntad de adaptar los criterios comunes de la UE a la realidad nacional, ii) países que deciden aplicar los criterios comunes de la UE y iii) países que de momento no priorizan el uso de criterios medioambientales en estos 4 sectores.

Pie de la Figura 6: Figura 6 Desarrollo de la CPV Por Sectores Prioritarios y Estados Miembro de la UE. 2016. Fuente: Elaboración propia.

6. BIBLIOGRAFIA

BOLTON, P. (2008) “Protecting the Environment through Public Procurement: The Case of South Africa” *Natural Resources Forum*, vol. 32, no. 1, pp. 1-10. Available from: http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-8947.2008.00171.x ISSN 1477-8947. DOI 10.1111/j.1477-8947.2008.00171.x.

BOUWER, M. et al. (2006) *Green Public Procurement in Europe 2006–Conclusions and Recommendations.* Haarlem: Virage Milieu & Management (Http://Ec.Europa.Eu/Environment/Gpp/Pdf/Take_5.Pdf, Accessed December 10, 2008).

EDLER, J. y GEORGHIOU, L. (2007) "Public Procurement and innovation—Resurrecting the Demand Side" *Research Policy*, vol. 36, no. 7, pp. 949-963.

ERAUSKIN TOLOSA, A., ZURBANO IRIZAR, M. y MARTÍNEZ TOLA, E. (2017) "Contrataciones Públicas En Economía Social: Un Estudio Del Caso De La Universidad Del País Vasco (UPV/EHU)" *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social Y Cooperativa*, no. 89, 55-79.

EUROPEAN COMMISSION (2003) *Communication on Integrated Product Policy. Building on Environmental Lif-Cycle Thinking.* Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2008) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public Procurement for a Better Environment,* Brussels:

EUROPEAN COMMISSION (2010) *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.* Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2016a) Buying Green! A handbook on environmental public procurement. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2016b) *Public Procurement Indicators* 2014*. DG GROW G4 - Innovative and E-Procurement*. Available from: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm

HANDLER, H. (2015). Strategic Public Procurement: An Overview. *Available at SSRN 2695546*.

LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E. (2014) "Un Instrumento Eficaz De Política Activa De Empleo, La Incorporación De Cláusulas Sobre Inserción Laboral De Personas" En Situación O Riesgo De Exclusión Social En La Contratación Del Sector Público.

LI, L. y GEISER, K. (2005) "Environmentally Responsible Public Procurement (ERPP) and its Implications for Integrated Product Policy (IPP)" *Journal of Cleaner Production*, 6, vol. 13, no. 7, pp. 705-715.

MICHELSEN, O. y DE BOER, L. (2009) "Green Procurement in Norway; a Survey of Practices at the Municipal and County Level" *Journal of Environmental Management*, 10, vol. 91, no. 1, pp. 160-167.

NISSINEN, A., PARIKKA-ALHOLA, K. y RITA, H. (2009) "Environmental Criteria in the Public Purchases Above the EU Threshold Values by Three Nordic Countries: 2003 and 2005" *Ecological Economics*, 4/15, vol. 68, no. 6, pp. 1838-1849.

OECD (2015) *Size of public procurement*. In: OECD ed., Government at a glance, Chapter 9, Public procurement. Paris.

RENDA, A., et al. (2012) *The Uptake of Green Public Procurement in the EU27* Brussels, Centre for European Studies (CEPS), College of Europe, vol. 51.

RETOLAZA, J.L., et al. (2015) "Incorporando El Valor Social En Las Licitaciones Públicas: Un Modelo Integral" *CIRIEC-Espana*, no. 85

TESTA, F., IRALDO, F. y FREY, M. (2011) "The Effect of Environmental Regulation on Firms' Competitive Performance: The Case of the Building & Construction Sector in some EU Regions" *Journal of Environmental Management*, vol. 92, no. 9, 2136-2144.

TESTA, F., IRALDO, F., FREY, M. y DADDI, T. (2012) "What Factors Influence the Uptake of GPP (Green Public Procurement) Practices? New Evidence from an Italian Survey" *Ecological Economics*, vol. 82, 88-96.

WALKER, H. y BRAMMER, S. (2009) "The Relationship between Sustainable Procurement and E-Procurement in the Public Sector" *International Journal of Production Economics*, Vol 140, Issue 1, 256-268.

ANEXO:

Cuadro A.1.: Países Miembros de la UE: códigos y año de ingreso

Código	País	Año Ingreso	Código	País	Año Ingreso
AT	Austria	1995	IE	*Irlanda*	*1973*
BE	*Bélgica*	1958	IT	*Italia*	*1958*
BG	*Bulgaria*	2007	LT	*Lituania*	*2004*
CH	*República Checa*	2004	LU	*Luxemburgo*	*1958*
CY	*Chipre*	2004	LV	*Letonia*	*2004*
DE	*Alemania*	1958	MT	*Malta*	*2004*
DK	*Dinamarca*	1973	NL	*Países Bajos*	*1958*
EE	*Estonia*	2004	PL	*Polonia*	*2004*
EL	*Grecia*	1981	PT	*Portugal*	*1986*
ES	*España*	1986	RO	*Rumania*	*2007*
FI	*Finlandia*	1995	SE	*Suecia*	*1995*
FR	*Francia*	1958	SI	*Eslovenia*	*2004*
HR	*Croacia*	2013	SK	*Eslovaquia*	*2004*
HU	*Hungría*	2004	UK	*Reino Unido*	*1973*

Fuente: Elaboración propia