

LAS CARACTERÍSTICAS MEDIOAMBIENTALES COMO CRITERIO DE ADJUDICACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Fernando Luque Regueiro
Letrado de la Comunidad de Madrid

La vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ha supuesto un cambio muy significativo en el tratamiento de las características medioambientales en el seno de la contratación pública. Hasta entonces sólo podían configurarse como criterios de solvencia, mientras que, con el actual régimen contractual, pueden elevarse a criterios de adjudicación, bajo ciertos requisitos.

La reciente Resolución 114/2025, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, nos recuerda esta circunstancia, aludiendo a una primera doctrina que vedaba la posibilidad de configurar como criterios de adjudicación la aportación de certificados acreditativos del cumplimiento de determinadas normas de calidad o de gestión medioambiental. Se remeda así la Resolución 105/2015, de 17 de marzo del mismo tribunal, que propelia estos iniciales postulados, en concordancia a lo que se venía sustentando en otros tribunales administrativos¹.

Como decimos, el panorama ha mudado, anunciándose así en el preámbulo de la LCSP, advirtiendo la obligación que pesa sobre los órganos de contratación de velar en el diseño de los criterios de adjudicación, de modo que se permita obtener obras, suministros y servicios mediante la inclusión de aspectos cualitativos medioambientales (también sociales e innovadores). Esta medida se acompaña de otra, relativa a la necesidad de establecer en el pliego una de las condiciones especiales de ejecución que se listan en el artículo 202 de la LCSP, entre las que se hallan las de tipo medioambiental.

¹ Se referencia así una consolidada doctrina sobre la posibilidad de emplear certificados de calidad como criterios de adjudicación, habiendo señalado que, si bien pueden exigirse como criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación (entre otras, las Resoluciones 65/2013, 29/2015, 30/2015 y 54/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

La importancia de estas características ambientales es tal que se lleva al primer precepto de la LCSP, dedicado a su objeto y finalidad, de suerte que la denominada contratación estratégica pasa por incorporar, de manera transversal y preceptiva, criterios medioambientales (también sociales) *“en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual”*.

Todo ello tiene su reflejo principal en el artículo 145.2 de la LCSP, en sede concreta de criterios de adjudicación, en el entendido de que los criterios cualitativos establecidos por el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio pueden albergar aspectos medioambientales, especificando después, que éstos podrán referirse entre otras –relación *numerus apertus*–, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables; o al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En cualquier caso, como acontece en todo criterio de adjudicación, debe anidar una vinculación del aspecto medioambiental incorporado con el objeto contractual, no sólo por la imposición general del artículo 145.5 sino por las específicas exigencias reseñadas en los artículos 145.2 y 1.3, todos de la LCSP.

El artículo 145.6 vindica, por su parte, que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los procesos de producción, prestación o comercialización, con especial referencia a las formas de producción, prestación o comercialización medioambiental; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

Ha de recordarse en este punto el considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en cuanto nos alecciona sobre el requisito de la vinculación con el objeto contractual que *“excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa (...) En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar*

autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa”.

Dicho acervo normativo hizo reaccionar al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 786/2019, de 11 de julio, que cambia las tornas de su propia doctrina, admitiendo, por primera vez, la configuración de los criterios de adjudicación medioambientales². Desde esta inicial Resolución³ se pone de manifiesto la perentoriedad de la vinculación con el objeto del contrato, por lo que debe atenderse a si el aspecto medioambiental incorporado como criterio de adjudicación tiene repercusión en el resultado de la concreta prestación solicitada, permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, tomando así de referencia el considerando 97 antes citado de la Directiva 2014/24/UE, así como el considerando 92.

De este modo, los certificados de calidad y gestión ambiental pueden constituirse en criterios de adjudicación, siempre que guarden una directa relación con el objeto y características propias del contrato pues, en caso contrario, deberán ser configurados como requisito de solvencia técnica.

En dicho contexto debemos comprender las previsiones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo de Cambio Climático y Transición Energética, que incluye diversas medidas en materia de contratación del sector público estatal, como la inclusión en los pliegos de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático, y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. Su artículo 31 exige, no en vano, la incorporación de alguno de los criterios de adjudicación que allí se relacionan⁴.

² *“Así las cosas, es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación”.*

³ Continuada en posterior Resolución 976/2020, de 11 de septiembre.

⁴ *“La Administración General del Estado y (...) en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra incluirán, entre los criterios de adjudicación, algunos de los siguientes: a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten. b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones. c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta*

Como decíamos, resulta esencial distinguir cuándo la característica medioambiental puede actuar como criterio de adjudicación y cuándo debe ser relegada al ámbito de la solvencia, resultando muy ilustrativa la Resolución 103/2022, de 15 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, cuando nos explica la distinta finalidad a la que atienden cada uno de estos requisitos: *“confunde la función de los criterios de adjudicación, que es la de comparar objetivamente unas ofertas con otras, para determinar cuál de ellas es la más ventajosa, con los criterios de solvencia, que sirven para establecer si el licitador cumple o no los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica que le permitirían ejecutar adecuadamente el contrato, de modo que se configuran como criterios de adjudicación cuestiones que realmente se refieren a características generales de la política interna de los licitadores, las cuales están asociadas a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato”*.

En consecuencia, se hace necesario diferenciar lo que constituye una característica subjetiva, que afecta a la capacidad de la empresa licitadora, de lo que es un criterio de adjudicación que afecta al objeto del contrato, como bien explica la ya referida Resolución 114/2025, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Algunos tribunales administrativos consideran que, con carácter general, los certificados de calidad y de gestión ambiental conciernen a la solvencia⁵ –así lo infieren de los artículos 93 y 94 de la LCSP, donde se regula la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad, y de gestión ambiental, respectivamente–, pero ello no enerva la posibilidad de su configuración como criterios de adjudicación. Lo principal, volviendo a la meritada Resolución 114/2025 del tribunal andaluz, es que la

su vida útil. d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas. e) Medidas de adaptación al cambio climático. f) Minimización de generación de residuos”.

⁵ La Resolución 74/2022, de 25 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, colige de los artículos 93 y 94 que, *“con carácter general, la normativa contractual prevé que los certificados de aseguramiento de la calidad no deben utilizarse como criterios de adjudicación, por referirse a características de la empresa, ni de la prestación objeto del contrato”, sin perjuicio de que pudieran ser «admisibles como criterio de adjudicación o como condición de ejecución los certificados que se refieran a la calidad específica del servicio ofertado”*.

implementación de certificados que acrediten determinados estándares de calidad y gestión medioambiental pudiera llegar a tener incidencia en el resultado de las prestaciones objeto del contrato, siendo imprescindible, por tanto, estar al caso concreto, esto es, al contenido material de los certificados evaluables, a fin de que quede acreditado la vinculación con el objeto del contrato de tales criterios, en el sentido de que permitan una evaluación comparativa de las ofertas, redunden en una mejor ejecución de la prestación y pueda deducirse un mayor valor medioambiental en una determinada oferta que reúna dicho requisito. Es decir, que con la oferta puedan sobresalir esos valores medioambientales.

Se revela especialmente descollante la motivación de tales circunstancias en el expediente, lo que se anuda al refuerzo de las obligaciones de publicidad activa que imprime la LCSP⁶.

Abunda la Resolución 519/2025, de 4 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la necesidad de justificar y concretar en cada contrato cómo incide la aplicación de los certificados de calidad en el objeto del contrato y de qué manera incide directamente en una mejora en la calidad de la prestación del servicio.

Finalmente, este mismo pronunciamiento acoge esta doctrina, particularizada en relación al registro de la huella de carbono⁷ como criterio de adjudicación: *“no es admisible la*

⁶ Recuérdese la obligatoria publicación de la memoria justificativa del contrato (art.63.3.a) y el imperativo de justificación adecuada en el expediente de los criterios de adjudicación (art.116.4.c).

⁷ Téngase en consideración el Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Su artículo 6 regula los actos sujetos a inscripción en la Sección a) de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con indicación de las distintas verificaciones realizadas por entidades acreditadas, como base de la inscripción: *“Para la inscripción en esta sección, según establece el artículo 9.4.a).2.º, se reconocerán las verificaciones realizadas por entidades acreditadas por organismos nacionales de acreditación para verificar informes de gases de efecto invernadero (a través la ISO 14064, Greenhouse Gas Protocol u otros) así como las verificaciones realizadas por entidades operacionales designadas (DOE) acreditadas en el marco de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, así como en el marco del futuro mecanismo del artículo 6.4 del Acuerdo de París. En el caso de huellas de organización, también se reconocerán los informes ISAE 3410 y otros sistemas no específicos de huella de carbono como EMAS o ISO 50001 siempre y cuando se aporte la información adicional que sea necesaria, u otros posibles estándares reconocidos por la Oficina Española de Cambio Climático. Los requisitos específicos serán detallados en el documento de apoyo para la inscripción de huella de carbono publicado en el portal de internet del registro”* (apartado 6).

inclusión de esta posibilidad como un requisito en abstracto, que afectaría sólo a las circunstancias generales de la empresa, a modo de solvencia técnica general, desvinculado por completo del objeto del contrato, pero sí es admisible valorarlo a efectos de la adjudicación cuando se establece una vinculación clara con el objeto del contrato y, por tanto, se utiliza como una forma de medir una mejora en la prestación del servicio, en este caso desde el punto de vista medioambiental”.