

PERNAS GARCÍA, J. J., *Contratación pública verde*, La Ley, Madrid, 2011, 314p.

En la presente monografía J. José Pernas García lleva a cabo un análisis jurídico riguroso y exhaustivo de la contratación pública verde como instrumento de mercado al servicio de la protección del medio ambiente. Se trata de un tema de gran interés, poco estudiado en el ámbito del Derecho ambiental, pero de enorme relevancia en el momento actual, si tenemos en cuenta la evolución que se está produciendo en las técnicas de intervención administrativa para la protección del medio ambiente, la progresiva incorporación de instrumentos de mercado —basados en la cooperación entre Administraciones públicas y ciudadanos— al servicio de la protección ambiental y el trascendental papel que en este contexto pueden jugar las compras públicas verdes realizadas por los poderes públicos en orden al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad definidos por las políticas ambientales y a la consecución de modelos de desarrollo más sostenibles. De esta manera, el autor aborda un tema de enorme trascendencia para el derecho ambiental administrativo y analiza un instrumento de cuya utilización pueden derivarse un gran número de ventajas, como sus beneficios ambientales y su contribución a una gestión más eficiente de los recursos naturales, sus beneficios económicos, su efecto positivo sobre el fomento de la innovación tecnológica o su carácter ejemplarizante para el fomento de conductas ambientalmente más respetuosas y socialmente responsables en las empresas y en los ciudadanos. Lo hace, además, analizando tanto el Derecho de la Unión Europea como el Derecho español e incluyendo constantes referencias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con apoyo en las fuentes doctrinales más relevantes en la materia. El interés de esta obra radica precisamente en este estudio completo del marco jurídico aplicable a la contratación pública verde, situando este instrumento en su contexto normativo internacional y europeo, que determina en gran medida su posterior aplicación en el ordenamiento jurídico español, objeto de un análisis minucioso.

Este libro, prologado por Julio V. González García, se estructura en tres capítulos, seguidos de unas reflexiones finales. En la primero de ellos, el autor realiza una interesante aproximación a la contratación pública verde como instrumento de protección ambiental. José Pernas señala que la integración de los objetivos de las políticas ambientales en el régimen jurídico de la contratación pública, “es un medio eficaz no sólo para reducir el impacto ambiental del consumo público, sino también

para dirigir la conducta de los operadores económicos hacia estándares de protección ambiental que vayan más allá de los mínimos fijados por el ordenamiento jurídico, y para incentivar nuevas formas de producción y consumo” (p. 28). Sin embargo, no oculta las dificultades que, pese a su gran potencial, presenta todavía este instrumento. Entre estas dificultades, destaca el desconocimiento de los beneficios económicos y una percepción errónea de la magnitud de los costes; la falta de claridad jurídica sobre las posibilidades de utilización de criterios y cláusulas ambientales en el marco del procedimiento de contratación; la ausencia de información y de metodologías y la inexistencia de criterios de contratación pública verde fáciles de aplicar; las diferencias entre los procedimientos y criterios en diferentes lugares de la Unión Europea, con el consiguiente incremento de los costes administrativos y la obstaculización del mercado interior; y la insuficiencia del apoyo político.

En el capítulo siguiente, el autor se centra en el contexto jurídico y político que sirve de marco a la contratación pública verde. Para ello, analiza, en primer lugar, la normativa y la evolución de la contratación pública verde en la esfera internacional. Parte del Acuerdo sobre contratación pública de la OMC, firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994 y que figura en el Anexo 4 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, para referirse posteriormente a diferentes planes e iniciativas internacionales adoptados con la finalidad de fomentar el desarrollo de políticas nacionales para el uso de la contratación pública como instrumento de apoyo al cumplimiento de los objetivos internacionales de desarrollo sostenible. En segundo lugar, se centra en la evolución de las políticas de la Unión Europea para el fomento de la contratación pública verde y la integración de la variable ambiental en las Directivas sobre contratación pública y en otras normas sectoriales. En tercer lugar, analiza la evolución y el estado actual de la contratación pública verde en España, centrándose en el Derecho estatal de contratos públicos, aunque también incluye referencias a legislación sectorial de medio ambiente que integra previsiones en torno al fomento de la contratación pública verde. El capítulo concluye con una breve referencia a los planes y actuaciones de las Comunidades autónomas y de los entes locales en este ámbito.

A continuación, en el capítulo tercero, que constituye el eje central de este libro, José Pernas analiza el régimen comunitario y español de la contratación pública verde, con el fin de determinar las posibilidades y los límites de la legislación vigente para la integración de las consideraciones ambientales en el régimen de la contratación pública.

Con esta finalidad, se centra fundamentalmente en examinar cómo se ha llevado a cabo esta integración en las diferentes fases del procedimiento de contratación en la legislación española (fundamentalmente, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público), sin perder de vista la normativa de la UE (especialmente, la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, aunque también analiza la Directiva 2009/33/CE, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes). Este examen se inicia con la preparación del contrato, que es la fase que ofrece más posibilidades de integración de consideraciones ambientales. Como advierte el autor, la integración de la variable ambiental en esta fase va a depender del marco jurídico aplicable y del nivel de conocimientos y del compromiso ambiental de la entidad contratante y las posibilidades de integración varían en función del tipo de contrato y de la naturaleza de las prestaciones a satisfacer. Aun así, constituye una fase idónea para integrar aspectos ambientales en los contratos públicos, a través de la elección y determinación del objeto del contrato, la propia evaluación de las necesidades reales y la definición de las prescripciones técnicas. En este punto, resulta de gran interés el análisis que realiza de las previsiones del Real Decreto Legislativo 3/2011 en torno al establecimiento de prescripciones técnicas de acuerdo con criterios sociales y ambientales y los límites que deben respetarse; así como de la potencial utilización de las etiquetas ecológicas para definir características técnicas en términos de rendimientos o exigencias funcionales en los pliegos de prescripciones técnicas.

A continuación, el autor pasa a analizar cómo se integra la variable ambiental en la regulación de la capacidad y solvencia de los operadores económicos en orden a su admisión para participar en el procedimiento de adjudicación y se centra fundamentalmente en las prohibiciones de contratación relacionadas con el medio ambiente (la prohibición de contratar con personas condenadas por delitos relativos a la protección del medio ambiente o sancionadas por infracciones administrativas graves en materia ambiental) y en los requisitos de solvencia técnica o profesional en materia ambiental.

Seguidamente, se refiere al uso de las características ambientales como criterio de adjudicación de los contratos. En particular, analiza el recurso a las características

ambientales objetivas como criterio de valoración de las ofertas, posibilidad admitida bajo determinadas condiciones por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y posteriormente incorporada en las Directivas 2004/18/CE y 2009/33/CE, y recogida también en la legislación española. Resulta especialmente interesante el análisis que realiza el autor de la jurisprudencia del TJUE en orden a determinar las exigencias que deben cumplir los criterios de adjudicación ambientales para poder ser utilizados (debe tratarse de criterios directamente vinculados al objeto del contrato; que no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada; que respeten las normas de procedimiento y que estén expresamente mencionados en los anuncios de licitación o en los pliegos de condiciones; y que respeten los principios fundamentales del Derecho comunitario).

También se realizan algunos apuntes sobre la incidencia de las consideraciones ambientales en la determinación de los procedimientos de adjudicación. En particular, se refiere a la posibilidad, prevista en la legislación española, de tomar en consideración criterios de solvencia técnico-ambiental en la selección de candidatos en el procedimiento restringido; y a la incorporación de la variable ambiental como elemento justificativo de la aplicación del procedimiento negociado.

Se cierra este capítulo con algunas consideraciones en torno a las técnicas de racionalización de la contratación pública y su contribución al desarrollo de la contratación pública verde, y con una breve referencia a los contratos del sector público no sujetos a regulación armonizada y a la inserción de las consideraciones ambientales en las instrucciones internas.

Concluye esta obra con unas reflexiones finales en las que el autor se hace eco de las ventajas y virtualidades que presenta la contratación pública verde como instrumento de mercado ambiental, sin obviar los riesgos que su utilización puede llevar aparejados y las dificultades y los retos a que todavía se enfrenta este mecanismo en la actualidad.

El libro de J. José Pernas supone, en definitiva, una valiosa contribución al estudio del Derecho ambiental administrativo, toda vez que constituye la primera monografía jurídica que analiza en profundidad la contratación pública verde. Esta obra enriquece de forma significativa las aportaciones doctrinales hasta ahora existentes en este ámbito y está llamada a convertirse en una obra de referencia en la materia. En este trabajo se puede encontrar no sólo un completo análisis de las posibilidades y los límites jurídicos que tienen los órganos de contratación para integrar criterios o cláusulas ambientales en

las fases de preparación, de adjudicación y de ejecución del contrato, sino también interesantes reflexiones en torno a los principales problemas y los retos que plantea en la actualidad la utilización de la contratación pública como instrumento de mercado al servicio de la protección ambiental.

Retomando las palabras que utiliza Julio González García en el prólogo que realiza a esta obra, “no se trata sólo —por importante que sea— de un trabajo sobre contratación pública verde, tal como está titulado, sino que va más allá. Se trata de un estudio en el que con la solvencia y minuciosidad que nos ha demostrado antes en sus trabajos previos analiza la problemática general de la contratación sostenible” (p. 22). Y no se queda “en la tentación de examinar los aspectos de la contratación que tienden a los aspectos litigiosos, sino que analiza un aspecto de fondo que sirve como instrumento para el desarrollo de políticas públicas. Justo lo que es la contratación pública, un instrumento para ello. Y para articularla y sostenerla jurídicamente el libro que el lector tiene en sus manos resulta excelente” (p. 23).

Además, es preciso destacar que, frente a la complejidad característica de muchas de las cuestiones que aborda, el autor tiene la virtualidad de utilizar un estilo claro, sencillo, de agradable lectura y comprensión para el lector, lo cual constituye, indudablemente, un mérito más de esta excelente obra.

Por todo ello, concurren buenas razones para aconsejar la lectura del libro objeto de recensión. Contratación Pública Verde resulta indispensable para profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados en el Derecho ambiental en general y en este tema en particular. Constituye, además, una herramienta de extraordinaria utilidad para el personal de los servicios de contratación de los entes del sector público, pues en él hallarán un completo análisis del uso de criterios o cláusulas ambientales en el ámbito de la contratación pública tanto a nivel normativo como jurisprudencial.

Lucía Casado Casado

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universitat Rovira i Virgili

(lucia.casado@urv.cat)