

LA UTILIZACIÓN DE LA HUELLA DE CARBONO EN LA PREPARACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: POSIBILIDADES Y LÍMITES DE UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN^(*)(^{**})

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
Profesor Titular de Universidad
Universidad de A Coruña (1)

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN.– II. NOTAS BÁSICAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS TÉCNICOS PARA EL CÁLCULO DE LA HUELLA DE CARBONO Y LA NECESIDAD DE SU CONSIDERACIÓN A LA HORA DE DEFINIR CRITERIOS O CLÁUSULAS CONTRACTUALES.– III. LA TENDENCIA REGULATORIA HACIA UNA PRESENCIA CRECIENTE DE LA HUELLA DE CARBONO COMO HERRAMIENTA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE INVERSIONES SOSTENIBLES.– IV. ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA USAR LA HUELLA DE CARBONO EN LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS.– V. LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL CLIMÁTICA SOBRE EL USO DE LA HUELLA DE CARBONO EN LA PREPARACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS. REFERENCIA PARTICULAR AL REAL DECRETO 163/2014, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE HUELLA DE

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 04/01/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 29/01/2024.

(**) El trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación PID2019-109128RB-C21: «La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza» (Dirigido por el profesor GIMENO FELIU), y del proyecto de investigación «Economía circular local (ECLL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales (TED2021-129734B-I00)», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El texto desarrolla las ideas contenidas en la conferencia impartida en el XIV Seminario de Contratación Pública de Panticoosa, organizado por la Universidad de Zaragoza los días 27, 28 y 29 de junio de 2023, y en el V Congreso del Observatorio de Contratación Pública, celebrado los días 19 a 20 de octubre de 2023.

(1) Debo agradecer la colaboración de *Fernando Sanz Infante*, de la Axencia Galega da Industria Forestal, por la documentación facilitada y, especialmente, por el apoyo en la comprensión de los aspectos técnicos vinculados al cálculo de la huella de carbono en la edificación, que me ha permitido realizar las reflexiones jurídicas que aporto en el presente artículo. Me gustaría agradecer igualmente la colaboración de *Yolanda del Rey* y del personal de *Green Building Council España*, por tener la oportunidad de plantear algunas dudas y reflexiones técnicas sobre las metodologías de cálculo de la huella de carbono, así como por haberme permitido localizar buenas prácticas en este ámbito.

CARBONO.– VI. EL RECURSO A LA HUELLA DE CARBONO PARA LA DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS: 1. Consideraciones generales. 2. Posibles especificaciones técnicas que hagan referencia al cálculo de la huella de carbono. 3. El impacto de la legislación sectorial en la determinación de especificaciones técnicas climáticas por parte del sector público estatal y autonómico.–VII. LA UTILIZACIÓN DE LA HUELLA DE CARBONO PARA LA DEFINICIÓN DE UN CRITERIO DE ADJUDICACIÓN OBJETIVO Y MESURABLE: 1. Consideraciones generales. 2. La posibilidad de utilizar los certificados de Registro de Huella de Carbono del Estado como criterio de valoración de las ofertas: A) Consideraciones generales. B) La doctrina de los tribunales administrativos sobre el uso de los certificados de Registro de Huella de Carbono del Estado como criterio de valoración de las ofertas. 3. La definición de criterios de valoración referidos a la huella de carbono de la concreta prestación que es objeto del contrato.– VIII. LAS CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN COMO VÍA PARA EL CÁLCULO, LA REDUCCIÓN Y/O LA COMPENSACIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.– IX. CONCLUSIONES.– X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo analiza las dificultades, los riesgos y las posibilidades para el uso de la metodología de la huella de carbono en los procesos de preparación de contratos públicos, cuya ejecución genera emisiones de gases de efecto invernadero. Se realizan recomendaciones para utilizar esta metodología para medir, reducir o compensar las emisiones derivadas de la ejecución de contratos públicos.

Palabras clave: contratación pública; contratación pública verde; huella de carbono; cambio climático; tribunales administrativos.

ABSTRACT: This paper analyses the difficulties, risks and possibilities for the use of the carbon footprint methodology in public procurement processes, the execution of which generates greenhouse gas emissions. Recommendations are made for using this methodology to measure, reduce or offset emissions from the execution of public procurement contracts.

Key words: public procurement; green public procurement; carbon footprint; climate change; administrative tribunals.

I. INTRODUCCIÓN

La integración de consideraciones ambientales, como un objetivo primario e interno de la regulación de contratos públicos, está avanzando hacia un estadio de madurez regulatoria, marcado por el cambio de paso comunitario hacia un enfoque obligatorio, y por la toma de conciencia sobre la relevancia de la dimensión técnica de la compra pública verde.

Para pasar de una integración formal de los criterios ambientales, con escasos resultados ambientales efectivos y verificables, a una gestión estraté-

gica (2) y profesionalizada que permita reducir o eliminar, de modo efectivo, el impacto ambiental de las prestaciones contratadas, es fundamental incorporar conocimiento técnico de calidad y, especialmente, utilizar metodologías que permitan identificar las inversiones sostenibles, mediante el cálculo de las externalidades ambientales, como, por ejemplo, el coste de ciclo de vida o la huella de carbono o ambiental. Además, este marco de profesionalización técnica de la compra verde es condición indispensable para alcanzar cotas adecuadas de seguridad jurídica en la determinación de las cláusulas o criterios ambientales, que podrán aplicarse de forma objetiva y medible.

La huella de carbono, como metodología de cálculo, sirve para estimar o evaluar las emisiones de gases de efecto invernadero de una prestación, por lo que permite garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas, evitando el *greenwashing* en el sector público, conseguir objetivos tangibles y concretos de reducción del impacto climático de la ejecución contractual y ofrecer, con las matizaciones que realizaremos en el trabajo, herramientas para la definición de cláusulas y criterios climáticos objetivos y verificables.

Por tanto, el presente trabajo de investigación valora las posibilidades de utilizar la huella de carbono para definir cláusulas ambientales en el marco del proceso de preparación de los contratos públicos, dejando a un lado (o haciendo meras referencias genéricas) a otras implicaciones de la relación entre políticas climáticas y contratación pública (3). Además, sobre la base de las opciones jurídicas y las limitaciones técnicas existentes, realizamos recomendaciones para su uso en los pliegos contractuales, con la finalidad de calcular, reducir y, en su caso, compensar las emisiones de efecto invernadero derivadas de la ejecución de los contratos públicos. En todo caso, hay que

(2) Sobre el uso estratégico de la contratación pública, véase, por todos, J. M. GIMENO FELIU (2024).

(3) Destacamos, en este sentido, la existencia de trabajos publicados sobre la posibilidad de utilizar la contratación pública para apoyar los objetivos de las políticas climáticas: GALÁN VIOQUE (2021), «La contratación pública local ante el cambio climático», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (2022), «La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático», en LAZO VITORIA, X., *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier; LAZO, Ximena (2021), «Cambio climático y contratación pública. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro», DE GUERRERO MANSO, C., (coord.); GIMENO FELIU, J.M (dir.). *Observatorio de Contratos Públicos 2020*, Aranzadi; (2022) «Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático», LAZO VITORIA, X. (Dir.) *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier; SARASIBAR IRIARTE, M. (2023), «La contratación pública como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático», en GALÁN VIOQUE (Dir.), *La contratación pública sostenible en la Ley de contratos del sector público*, Tirant Lo Blanch. Desde una perspectiva más amplia sobre la contratación pública verde puede consultarse: GALÁN VIOQUE (Dir.) (2023), *La contratación pública sostenible en la Ley de contratos del sector público*, Tirant Lo Blanch, 2023; LAZO VITORIA, X. (Dir.) (2022). *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022; PERNAS GARCÍA, J. J. (2011), *Contratación pública verde*, La Ley.

advertir que las indicaciones genéricas del presente artículo deben de ser adaptadas en cada proceso de preparación contractual a los condicionantes técnicos y a las particularidades de cada prestación.

La disponibilidad de metodologías y de datos armonizados para el cálculo de la huella de carbono es un presupuesto indispensable para una utilización segura y acorde con los principios de la contratación pública. Hay que tener en cuenta a este respecto que la disponibilidad de dicho conocimiento técnico, particularmente con relación a los datos ambientales, se encuentra en proceso de construcción y desarrollo. Por ello, las recomendaciones, en este contexto imperfecto, deben entenderse como una aportación provisional, susceptible de mejora, a la luz de las experiencias, de las buenas prácticas y, especialmente, de las mejoras en la disponibilidad de conocimiento y datos técnicos.

II. NOTAS BÁSICAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS TÉCNICOS PARA EL CÁLCULO DE LA HUELLA DE CARBONO Y LA NECESIDAD DE SU CONSIDERACIÓN A LA HORA DE DEFINIR CRITERIOS O CLÁUSULAS CONTRACTUALES

La huella de carbono (HC) mide la totalidad de gases de efecto invernadero (GEI) (4) emitidos por efecto directo o indirecto de una prestación (obra, servicio, producto) (5).

La huella de carbono puede tener, al menos, una doble naturaleza: huella de organización; y huella de producto. La primera mide las emisiones de GEI generadas por la organización en el desarrollo de sus actividades, mientras, que la segunda, permite valorar las emisiones derivadas de todo o parte del ciclo de vida de un producto, servicio u obra. Esta diferenciación es un elemento a tener en cuenta, de especial relevancia, si tomamos en consideración que los criterios o cláusulas contractuales que utilizamos en la definición de pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP) y de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) deben, necesariamente, estar vinculados al objeto del contrato.

(4) De acuerdo con los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se derivan de los siguientes sectores en la UE: energía (77,01%); procesos industriales y uso de productos (9,10%); agricultura (10,55%); y gestión de residuos (3,32%) (Parlamento Europeo, *Emisiones de gases de efecto invernadero por país y sector*, visto a 1 de diciembre de 2023: <https://acortar.link/NSY1P1>). Esto nos puede dar una idea de qué tipo de prestaciones adquiridas por el sector público generan mayor impacto en la generación de estos gases, y producen en definitiva una mayor huella de carbono.

(5) Seguimos, con relación a las consideraciones técnicas manejadas en el presente trabajo, la *Guía Técnica, Evaluación ambiental de productos de la madera*, Xunta, 2022. Véase igualmente la *Guía de càlcul d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle* (GEH) de la Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 29 de mayo de 2023, y la *Guía para el cálculo de la huella de carbono y para la elaboración de un plan de mejora de una organización* del MITERD, 2023.

Por ello, la huella de carbono de prestación (producto, servicio u obra) puede ser utilizada para definir especificaciones técnicas, criterios de valoración o condiciones especiales de ejecución del contrato.

La huella de carbono de organización, particularmente las certificaciones vinculadas, tienen un potencial de utilización limitado en la contratación pública; concretamente podrían servir, a nuestro juicio, como medio de prueba de la solvencia técnica sobre la capacidad de gestión de las emisiones de GEI, eventualmente exigidas a los licitadores en el marco de un determinado contrato. La huella de carbono de organización presenta mayores problemas para su utilización como especificación técnica o, especialmente, como criterio de valoración de las ofertas. En todo caso, lo afirmado en este párrafo tiene algunos matices que realizaremos más adelante.

El recurso a la huella de carbono requiere tener en cuenta una serie de consideraciones técnicas, esenciales para entender las posibilidades y límites para su utilización en la preparación de los contratos públicos:

- En primer término, los resultados del cálculo de la huella de carbono de productos sólo son comparables si se calculan con la misma metodología (6).
- En segundo lugar, para realizar dicho cálculo es preciso garantizar la disponibilidad de datos de referencia para hacer un cálculo comparable. En este sentido, en la preparación contractual habrá que determinar si hay datos o parámetros de referencia armonizados (7) para poder realizar el cálculo; que permitan, por ejemplo, realizar una comparación objetiva de las ofertas de los licitadores, en el caso de que se quiera establecer un criterio de adjudicación basado en la huella de carbono. Con relación a determinados sectores, como en el ámbito de la edificación, hay bases de datos ambientales disponibles para realizar dicho cálculo (8), aunque faltan bases de datos públicas y oficiales. Esta es una labor de especial relevancia que deberán abordar las instituciones pública comunitarias y/o estatales. Puede optarse

(6) Destacamos por el ejemplo en este sentido la Recomendación 2021/2279 (UE) sobre el uso de los métodos de la huella ambiental; la norma EN 15978 (BS EN 15978:2011. Sostenibilidad en la construcción. Evaluación del comportamiento ambiental de los edificios. Métodos de cálculo); etc. Una explicación somera sobre las diferentes metodologías de cálculo véase en *Guía Técnica, Evaluación ambiental de productos de la madera*, Xunta, 2022.

(7) Para visibilizar la importancia de la disponibilidad de datos ambientales que permitan realizar un cálculo simplificado y objetivo de la huella de carbono, véase «*The construction material pyramid*» del *Centre for Industrialised Architecture* (CINARK) de la *Royal Danish Academy*: <https://www.materialepyramiden.dk/>, visto a 1 de diciembre de 2023.

(8) Véase la relación de bases de datos y software disponibles, con diferente alcance y naturaleza, para realizar dichos cálculos de huella de carbono, *Guía Técnica, Evaluación ambiental de productos de la madera*, Xunta, 2022.

por definir un *software* específico (9) para la realización del cálculo de la huella de carbono, que integran habitualmente datos ambientales para realizar el cálculo. En este caso, si se exige un determinado *software*, todos los licitadores deben tener acceso a él en condiciones de igualdad, para no generar riesgos de discriminación o restricciones injustificadas al acceso a la licitación.

Ejemplo: HC = Dato de Actividad X Factor de emisión

Consumo de 60l de diésel para vehículos

60l x 2,52 CO₂ eq/l = 151,2,40 kg CO₂ eq

Factor de emisión del diésel: 2,52 kg CO₂ eq / l

Factor de Emisión para el consumo de gasóleo B7, extraído del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el 2021.

Cuadro 1: ejemplo de cálculo de huella de carbono referido al consumo de combustibles de los medios de transporte de los productos objeto de un contrato de suministro o utilizados en el marco de un contrato de obra o servicios (el cálculo podrá realizarse igualmente con relación a la distancia de transporte en vez de a los litros de combustible) (10).

- En tercer término, es preciso determinar el alcance que va a tener la aplicación del cálculo de la huella de carbono, con relación a los elementos a tener en cuenta (estructura del edificio, p.e., en los contratos de obra) y a las diferentes etapas del ciclo de vida de la prestación (etapa de producción, etapa de uso, etc.) (11). Si queremos utilizar la huella de

(9) La ciudad de Helsinki ha integrado criterios climáticos de reducción de la huella carbono en la contratación de edificaciones, usando el análisis de ciclo de vida. Utilizó criterios de adjudicación (con valor de 14 puntos sobre 100) referido al cálculo de la huella de carbono. La evaluación de la huella de carbono fue llevada a cabo de acuerdo con el estándar EN 15978 y el método de evaluación de huella de carbono para edificaciones del Ministerio de Medio Ambiente de Finlandia. Este método está basado en el marco comunitario LEVEL(S) y en el estándar europeo EN 15978. Se exigió a los licitadores que realizaran el cálculo de la huella del carbono del proyecto usando la aplicación *Bionova One Click LCA tool*. Con esta finalidad, la aplicación fue compartida con todos los licitadores, se puso a disposición un manual de utilización de la aplicación y se llevaron a cabo sesiones formativas. Se trata de una buena práctica seleccionada por la Comisión Europea y reflejada en la publicación *GPP in practice*, núm. 104, mayo 2021.

(10) Ejemplo extraído de la *Guía Técnica, Evaluación ambiental de productos de la madera*, Xunta, 2022. Véase también, como documento de especial interés, para la determinación de cláusulas de este tenor, la *Guía per a la quantificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en els contractes públics* (2020).

(11) Véase, por ejemplo, el apartado 3.3.2.1. del Pliego de prescripciones técnicas del servicio de asistencia técnica a la redacción del proyecto básico y de ejecución de la

carbono como criterio de adjudicación de las ofertas, debemos tener en cuenta que pueden existir dificultades para realizar el cálculo de la huella de carbono con relación a determinadas fases del ciclo de vida de una prestación, por la carencia de datos ambientales representativos con relación, por ejemplo, la fase de extracción en origen de materias primas. Por ello, el cálculo de la huella de carbono podrá ceñirse a las fases del ciclo de vida que ofrezcan mayores garantías en dicho plano, como puede ser el transporte de productos al lugar de ejecución de la obra; ya que, disponiendo datos objetivables, como el nivel de consumo o los kilómetros recogidos, y de parámetros armonizados, como los factores de emisión por tipología de combustible y vehículo disponibles a nivel comunitario y estatal (12), es posible realizar un cálculo objetivo y fácil de las emisiones de gases de efecto invernadero de la fase de transporte de un producto en la ejecución de una obra.

El anterior gráfico es un ejemplo de cálculo simplificado con relación a uno de las etapas del ciclo de vida de una prestación, referido a la fase de transporte de un producto, que podría ser fácilmente trasladable, dado su carácter automático y objetivo, a la determinación como criterio de valoración de las ofertas en un hipotético contrato de obra, de servicios o de suministro. Para integrar el cálculo de la huella de carbono en la preparación contractual, con una aproximación más ambiciosa, habrá que determinar con precisión en los pliegos técnicos y/o administrativos, el alcance del cálculo, la metodología y los datos de referencia a utilizar.

Para introducir criterios de adjudicación, basados en la huella de carbono, será preciso garantizar que es posible realizar un cálculo comparable de la huella de carbono de las ofertas, de modo que todos los licitadores usen la misma metodología y los mismos datos de referencia para su cálculo. Esto no es siempre posible. Habrá que clarificarlo, caso por caso, en atención a la naturaleza de la prestación y la disponibilidad de datos ambientales de referencia en ese concreto sector o prestación. Estos presupuestos técnicos que condicionan la determinación de criterios o cláusulas contractuales en la preparación de un contrato público, nos remiten a la siguiente conclusión: es preciso tener en cuenta que es recomendable, sino imprescindible en algunos casos, disponer de conocimiento técnico especializado, propio o externo, en

Comisaría local de la Policía Nacional en Mahón (Baleares) (Expt.: 23.071.NPN2011.PY.04), en el que se definen las etapas y los elementos de la obra sobre las que se va a proyectar el cálculo de la huella de carbono.

(12) El Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico dispone de factores de emisión actualizados para el cálculo necesario para realizar la inscripción en el Registro de Huella de Carbono. Véase, https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/factoresemision_tcm30-479095.pdf.

los procesos de preparación, adjudicación y ejecución contractual para conocer las posibilidades y límites del uso de la huella de carbono en las diferentes fases de la contratación.

Es consciente de esta necesidad la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta norma pone el acento en la profesionalización (13) de los procesos de preparación contractual, lo cual nos remite a la necesidad de reforzar el conocimiento técnico en el seno de las entidades contratantes; indispensable no solo para la utilización adecuada de la metodología de cálculo de la huella de carbono, sino en general para la integración, con seguridad jurídica y rendimiento ambiental efectivo, de consideraciones ambientales en la contratación. La Ley 11/2023 dispone, particularmente, que se reforzará la formación en materia de «la contratación pública circular, el coste del ciclo de vida de un bien o servicio, el cálculo de la huella de carbono, la huella hídrica, el ecodiseño y cualquier otro mecanismo que permita retener el valor de los materiales en la economía durante el mayor tiempo posible, tanto por la reducción del uso de materias primas no renovables y la producción de residuos como por el uso de energías renovables» (art. 10).

Otra variable para tomar en consideración es el coste de la realización del cálculo de la huella de carbono por parte de los licitadores, especialmente para evitar un impacto negativo en el acceso de las PYME a la contratación pública (14). Podrá hacerse uso de los mecanismos como la consulta preliminar al mercado para conocer el alcance económico de las obligaciones ligadas a la huella de carbono que queremos integrar en los pliegos.

III. LA TENDENCIA REGULATORIA HACIA UNA PRESENCIA CRECIENTE DE LA HUELLA DE CARBONO COMO HERRAMIENTA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE INVERSIONES SOSTENIBLES

Aunque en el marco de la preparación de los contratos públicos no es una exigencia, con carácter general, la utilización de la huella de carbono, se

(13) Sobre la cuestión de la profesionalización, véanse DÍAZ BRAVO, E. (2023), GIMENO FELIU, J. M. (2023); RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2023).

(14) En este sentido, los tribunales administrativos se han pronunciado sobre la necesidad de tomar en consideración el coste en la determinación de las condiciones especiales de ejecución. El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la CA de Canarias considera que «es requisito indispensable de toda condición especial de ejecución que el valor estimado del contrato incluya el coste que de la misa se deriva, ya que lo contrario supondría introducir un elemento claramente discriminatorio que impediría que las licitadoras pudieran elaborar sus ofertas en posición de igualdad» (Resolución 63/2023, de 22 de mayo). Véase en esta misma línea sus resoluciones 50/2017, de 20 de abril, o 88/2023, de 28 de marzo.

aprecia una tendencia jurídica a la consideración de la huella de carbono como una herramienta necesaria para la identificación de las inversiones sostenibles.

Muestra de ello es que la Propuesta de Directiva sobre eficiencia energética de edificaciones prevé que la huella de carbono deberá calcularse para edificios nuevos a partir de 2030 de conformidad con el marco Level(s) (15); fecha que se adelanta a 2027 para los edificios grandes. Esta propuesta de Directiva recoge las metodologías para el cálculo de la huella de carbono, así como indicaciones sobre el origen de los datos de referencia para su cálculo (16). Por otra parte, el Reglamento delegado 2021/2139, de 4 de

(15) «Level(s) es un marco de indicadores básicos de sostenibilidad para edificios. Puede usarse para informar sobre el comportamiento de proyectos de nueva construcción o de reformas importantes y mejorarlo». «Level(s) está diseñado para que los profesionales que intervienen en la planificación, el diseño, la financiación y la ejecución de proyectos de construcción contribuyan claramente a ampliar las mejoras medioambientales a nivel europeo. Pretende establecer una terminología común de la sostenibilidad para edificios definiendo indicadores básicos de sostenibilidad aplicables a edificios residenciales y de oficinas» (JRC, Technical Reports, *Level(s): el marco común de la UE de indicadores básicos de sostenibilidad para edificios residenciales y de oficinas*, 2021). Sobre la utilización del marco Level's, que tendrá una presencia creciente en contratación pública de edificaciones sostenibles, citamos el Contrato de servicios «asistencia técnica para redacción de proyecto básico y de ejecución: Valencia/Quart de Poblet/Edificios y urbanización expansión UNICTF». En el apartado 7 del PPT se integran «Criterios bioclimáticos y de sostenibilidad» que debe cumplir la redacción del proyecto; en estos se incluyen los indicadores de Level(s), uno de los cuales es el Potencial de calentamiento global del ciclo de vida. Véase el apartado 7.3 del PPT para conocer el desarrollo completo de la cláusula. Véase, en este sentido, apartado 3.3.2 del Pliego de prescripciones técnicas del servicio de asistencia técnica a la redacción del proyecto básico y de ejecución de la Comisaría local de la Policía Nacional en Mahón (Baleares) (Expt.: 23.071.NPN2011.PY.04).

(16) COM 2021 (802) final. La Propuesta de Directiva sobre eficiencia energética de edificaciones prevé las exigencias técnicas para cumplir las obligaciones de cálculo de la huella de carbono: «Para el cálculo del potencial de calentamiento global (PCG) a lo largo del ciclo de vida de los edificios nuevos de conformidad con el artículo 7, apartado 2, el PCG se comunica como un indicador numérico de cada etapa del ciclo de vida expresado en kg de CO₂e/m² (de superficie útil) promediado para un año de un período de estudio de referencia de 50 años. La selección de datos, la definición de escenarios y los cálculos se llevarán a cabo de conformidad con la norma EN 15978 (EN 15978: 2011. Sostenibilidad en la construcción. Evaluación del comportamiento ambiental de los edificios. Métodos de cálculo). La definición de lo que incluyen los elementos y los equipos técnicos de un edificio se establece en el indicador 1.2 del marco común Level(s) de la UE. Cuando exista una herramienta de cálculo nacional, o se requiera tal herramienta para divulgar información o para obtener permisos de construcción, se podrá utilizar esa herramienta para proporcionar la información requerida. Pueden utilizarse otras herramientas de cálculo si cumplen los criterios mínimos establecidos en el marco común Level(s) de la UE. Los datos relativos a productos de construcción específicos calculados de conformidad con el [Reglamento sobre productos de construcción revisado] se utilizarán cuando estén disponibles» (anexo III).

junio, Taxonomía-Clima (17), que define las inversiones sostenibles, para evitar el *greenwashing* en el sector financiero, establece que en el caso de los edificios de más de 5.000 m², se calculará el potencial de calentamiento global (PCG).

V. ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA USAR LA HUELLA DE CARBONO EN LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

La LCSP establece claramente que «en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos» (art. 1.3, LCSP).

No existe una obligación de integración de criterios referidos a la reducción de GEI en la preparación de los contratos públicos. Se impone únicamente la obligación de integración ambiental, sin precisar o exigir determinados objetivos ambientales, como el de mitigación del cambio climático.

Con todo, la Estrategia Nacional de Contratación Pública (2023-2026) indica que «las Administraciones Públicas, a través de la contratación, deben contribuir de forma decisiva a la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad ambiental». Es una previsión que refuerza el objetivo estratégico climático en la actividad contractual de las «administraciones públicas», pero del que cabe esperar pocos efectos, ante la ausencia de una planificación real de este objetivo (18), que integre previsiones organizativas, determinación de prioridades, metodología de desarrollo de criterios técnicos, plazos de cumplimiento, etc.

Pese a que no se establece una obligación jurídica de integración de criterios climáticos, La LCSP abre la posibilidad de su utilización en diferentes momentos:

(17) Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales.

(18) La Estrategia hace una lacónica referencia a la necesidad de «promover la elaboración de guías, recomendaciones, instrucciones, catálogos de prestaciones que faciliten buenas prácticas y favorezcan la inclusión de cláusulas —requisitos, criterios y condiciones— de contratación estratégica». Sobre la relevancia de la Estrategia Nacional, véase GIMENO FELLU (2022).

- La definición de especificaciones técnicas referidas al «impacto climático» de obras, suministros, servicios (art. 125.1).
- La concreción de criterios de adjudicación sobre «la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero» (art. 145.2).
- La determinación de criterios de adjudicación referidos al coste del ciclo de vida, que pueden integrar el «coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático» (art. 148.2, letra a).
- La integración de condiciones especiales de ejecución que persigan «la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 202).

Como conclusión sintética, podríamos decir que la LCSP obliga a integrar criterios ambientales en todas las licitaciones públicas, y permite utilizar la huella de carbono como herramienta para integrar los objetivos climáticos. Por ello, no existe, lógicamente, obligación de utilización de la huella de carbono, pero sí que puede ser un mecanismo válido para dar cumplimiento a la obligación de incorporación de criterios ambientales, en el marco de las posibilidades que ofrece la LCSP, que pasan necesariamente por el respeto de los principios de la contratación pública.

Se aprecia una voluntad política más intensa en la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se presenta especialmente innovadora. Con el objetivo de fomentar la alimentación sostenible, la Ley aragonesa dispone que los órganos de contratación deberán incorporar «criterios de adjudicación que valoren la huella ambiental del contrato, tomando como referencia las circunstancias relativas a la producción y el transporte de los alimentos, tales como el empleo de circuitos cortos de distribución o existencia de medidas de carácter compensatorio que neutralicen el impacto ecológico negativo ligado a la producción y el transporte a través de inversiones medioambientales» (art. 33). Asimismo, se fomentará la innovación en la contratación con la finalidad de disminuir la «huella ambiental» de las prestaciones [art. 54.3 (19)].

Por otra parte, y de acuerdo con lo comentado, la obligación de contratación sostenible prevista en la LSCP es compatible con la relativa libertad del órgano de contratación para realizar dicha integración, de modo flexible,

(19) Concretamente se indica que «la innovación de procesos tendrá por objeto la adquisición de bienes, obras o servicios en los que la producción o la distribución hayan experimentado cambios significativos en lo relativo a técnicas, materiales o programas informáticos empleados, con el fin de disminuir los costes unitarios y la huella ambiental, incrementar la calidad o eficiencia, o presentar productos nuevos o sensiblemente mejorados» (art. 54.3, Ley 11/2023).

mediante la determinación de prescripciones técnicas, criterios de selección, criterios de adjudicación y/O condiciones especiales de ejecución (20).

Por ello, la huella de carbono podrá utilizarse, en atención al objeto y la naturaleza de la prestación, como especificación técnica, como criterio de solvencia técnica, como condición especial de ejecución del contrato o como criterio de adjudicación. La legislación autonómica recoge expresamente la posibilidad de utilizar el cálculo de la huella de carbono de la forma que mejor convenga a los objetivos climáticos de la licitación (21).

Con todo, tendrá que prestarse particular atención a su utilización como criterio de adjudicación, dada la dificultad, con relación a determinadas prestaciones, para obtener resultados comparables por limitaciones referidas a la disponibilidad de datos armonizados. En caso de que su utilización no permita, por razones de base técnica, realizar un análisis objetivo del rendimiento comparativo de las ofertas de los licitadores, será preferible su utilización como especificación técnica o como condición especial de ejecución.

V. LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL CLIMÁTICA SOBRE EL USO DE LA HUELLA DE CARBONO EN LA PREPARACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS. REFERENCIA PARTICULAR AL REAL DECRETO 163/2014, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE HUELLA DE CARBONO

La normativa ambiental en materia de cambio climático ha establecido previsiones sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y particularmente sobre el uso del cálculo de la huella de carbono. En este sentido, debemos destacar la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, particularmente su artículo 31, y las leyes autonómicas en esta misma materia (22), que han incorporado previsiones normativas, de den-

(20) La LCSP dispone que «el órgano de contratación aprobará (...) los pliegos o documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, (...)» (art. 124, LCSP). En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán «(...) las consideraciones sociales, laborales y ambientales que, como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan» (122.2, LCSP).

(21) «En las licitaciones que lleven a cabo la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales, los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir en cualquier fase del procedimiento la necesidad de disponer del cálculo de una huella de carbono, en el sentido indicado en la normativa de contratación pública (...)» (art. 53.1, Ley 8/2018, Andalucía). Véase, un “clon” de la misma disposición, en el artículo 60 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética».

(22) Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático Catalunya; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo

sidad creciente, sobre compra pública climática. Analizaremos sus previsiones específicas en los apartados correspondientes de este trabajo de investigación.

Sí realizaremos, en este apartado, una referencia introductoria al Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono (23). Esta norma dispone que «los bienes, servicios y productos que adquiere la administración pública suponen un impacto sobre el calentamiento global, es decir, tienen asociada una huella de carbono», así como que «la administración debe esforzarse en reducir su huella de carbono, y consecuentemente, en adquirir bienes, servicios y productos con la menor huella de carbono posible calculada de forma comparable» (24).

Dicho Real Decreto establece que «el órgano de contratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental (art. 10)». Podemos encontrar referencias similares en la legislación autonómica (25).

El concreto certificado o sello del citado registro permite acreditar el cálculo de la huella de carbono, así como su reducción y compensación. Con todo, el uso de dicho registro presenta notables limitaciones para su utilización en la preparación de los contratos públicos, derivadas del hecho de que la huella que mide es la de las organizaciones inscritas, no la de concretos productos o prestaciones. Analizaremos detenidamente esta cuestión en epígrafes posteriores.

El Registro tiene carácter público. Esta cuestión puede tener relevancia en materia de contratación. Se han planteado asuntos ante los tribunales admi-

energético en Andalucía (art. 30); Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de Illes Balears (art. 68); Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra (art. 23); Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana; Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (art. 28.2). Véase, para un estudio en profundidad de la legislación autonómica, el completo trabajo de HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (2022).

(23) Bajo el amparo de dicha norma, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico ha definido metodologías de referencia y potenciales entidades verificadoras de dichos cálculos. Tiene especial interés, en este sentido, la *Guía para el cálculo de la huella de carbono y para la elaboración de un plan de mejora de una organización* del MITERD, 2023.

(24) Esta previsión se repite de modo literal en el apartado 6 del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025).

(25) Véase, el artículo art. 53, Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Véase un artículo «clon» en el artículo 60 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética.

nistrativos referidos a la existencia de «contaminación de sobres», cuando en el sobre referido a los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor se integra la información referida a la inscripción en el Registro de Huella de Carbono por parte de la organización, y a la vez se establece un criterio automático referido a este aspecto (26).

VI. EL RECURSO A LA HUELLA DE CARBONO PARA LA DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

1. Consideraciones generales

Los órganos de contratación gozan de un amplio margen para la determinación del objeto del contrato y, en consecuencia, para la definición de sus propias necesidades. Así, las consideraciones ambientales pueden ser tomadas en cuenta al definir el objeto del contrato (art. 99 LCSP). Cuando se integren objetivos climáticos en la definición de cláusulas o criterios de los pliegos contractuales, se recomienda la definición de un título del contrato que haga referencia a la «baja huella de carbono» o a los «criterios climáticos» integrados en el contrato.

La LCSP establece además que «las prescripciones técnicas se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental». Con todo, esta exigencia de definición de prescripciones técnicas sólo se manifiesta cuando «el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente» (artículo 126.4, LCSP). Así, para la integración de especificaciones técnicas climáticas, como las basadas en la huella de carbono, será preciso que la ejecución de la prestación tenga efectos en la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; sino no sería proporcionado integrar una cláusula referida al cálculo de la huella de carbono.

2. Posibles especificaciones técnicas que hagan referencia al cálculo de la huella de carbono

La definición de las prescripciones técnicas puede hacerse por referencia a especificaciones técnicas contenidas en normas o documentos técni-

(26) Podemos ver ejemplos de resoluciones que no consideran que se ha producido una «contaminación», como la Resolución TARC 665/2022 o la Resolución TACP Madrid 877/2020. También tenemos ejemplos de resoluciones, en sentido contrario: TARC Andalucía 241/2016; TARC CyL, 81/2021, 50/2019, TCCSP Cat. 129/2023, etc. Asimismo, la Resolución TARC 1794/2021 alude a ese carácter público como un elemento que facilita la verificación de cumplimiento de cláusulas climáticas en la fase de ejecución contractual.

cos oficiales, o en términos de rendimiento o exigencias funcionales (art. 126.5, LCSP). A la hora de definir una especificación técnica referida al cálculo de la huella de carbono será oportuno identificar la norma técnica de referencia, que contenga la metodología para realizar el cálculo de la huella de carbono, con independencia de que el licitador pueda acreditar su cumplimiento a través de medios equivalente de prueba al certificado vinculado a dicha norma.

Como especificación técnica, podrá establecerse la obligación del cálculo y/o análisis de la huella de carbono, por ejemplo, en la fase de diseño de las obras o servicios (27). Esta exigencia podrá establecerse en los contratos de servicio para la elaboración de proyectos de obra (28); ello permitirá identificar los puntos susceptibles de mejora ambiental y garantizar el carácter de bajo impacto climático de las edificaciones u obras que se pretende contratar. La huella de carbono es una herramienta válida para la adopción de decisiones sostenibles de inversión pública, sobre la base de información referida al impacto climático de las diferentes alternativas de diseño de las prestaciones (29).

(27) El Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025) prevé que en la preparación de contratos de servicios de organización de un evento, podrá tenerse en cuenta, a la hora de definir prescripciones técnicas o criterios de valoración: «la solicitud de la realización del cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero o huella de carbono que supone el evento, valorando positivamente la compensación de dicha huella de carbono». En este orden de cosas, la Ley de la Comunitat Valenciana sobre cambio climático dispone que «la licitación de contratos para la organización de acontecimientos y actos públicos (...) incorporará en los correspondientes pliegos criterios de sostenibilidad, el cálculo de huella de carbono, su publicación y la reducción de emisiones asociadas» (art. 96, Ley 6/2022, Comunitat Valenciana).

(28) Véase, en este sentido, el Pliego de prescripciones técnicas del servicio de asistencia técnica a la redacción del proyecto básico y de ejecución de la Comisaría local de la Policía Nacional en Mahón (Baleares) (Expte.: 23.071.NPN2011.PY.04). Se establece en él la exigencia de que el contratista realice un «análisis y el coste del ciclo de vida del proyecto». El proyecto debe «ser planteado y realizado con materiales sostenibles, considerando la huella de carbono durante todo el proceso de fabricación de los materiales, construcción, separación de las distintas fracciones de residuos generados en la construcción, así como la gestión, reutilización o reciclaje posterior del residuo generado tanto en obra como en el futuro proceso de demolición del edificio una vez transcurrida su vida útil» (ap. 3.3.1.4). El punto 3.3.2.1 establece las exigencias metodológicas que tendrán que cumplirse para realizar el análisis de ciclo de vida.

(29) El JRC ha desarrollado una especificación técnica basada en la huella de carbono en su Technical report, *EU Green Public Procurement (GPP) criterio for the design, construction, renovation, demolition and management of buildings*, Draft technical report, 2022. Así, sobre la base de dicha previsión, una especificación técnica referida al cálculo de la huella de carbono, en un contrato de servicio para la elaboración de un proyecto de obra, podrá tener el siguiente tenor:

Además, en los contratos o concesiones de obras podrá exigirse al contratista que realice el cálculo de la huella de carbono en fase de obra o, incluso, durante la vida de la infraestructura o edificación (rendimiento al finalizar la obra y/o tiempo después de su puesta en funcionamiento), con la finalidad de verificar el cumplimiento de los datos estimados en la fase de diseño y poder obtener datos de impacto climático efectivo de la prestación, que podrán ser objeto de comunicación a la sociedad y servir para una evaluación de resultados climáticos de la ejecución contractual.

Otra alternativa simplificada para la reducción de la huella de carbono es la exigencia de productos o materiales con bajo impacto (o impacto negativo incluso) en términos de generación de emisiones de gases de efecto invernadero, como la madera (30). Este efecto puede conseguirse, igualmente, con el uso de productos u obras que cumplan los estándares de determinados sistemas de ecoetiquetado (31), basados en el análisis de ciclo de

«En la fase de diseño, las emisiones de carbono del edificio a lo largo de su vida útil se calcularán basándose en los módulos A a D del ciclo de vida del edificio de conformidad con la norma EN 15978.

Verificación: El licitador presentará un informe escrito que resuma y desglose todas las emisiones de carbono de carbono asociadas al ciclo de vida del edificio al menos en los siguientes módulos:

- A1-A3 (productos).*
- A4-A5 (construcción).*
- B1-B5 (fase de uso – materiales).*
- B6-B7 (etapa de uso – energía y agua).*
- C1-C4 (etapa de fin de vida útil).*
- D (Beneficios y cargas más allá de los límites del sistema).*

Para los módulos A1-A3 y B1-B5, las emisiones de carbono de todos los materiales de construcción y productos de construcción entrantes estarán basadas en las pertinentes declaraciones medioambientales de producto o en datos genéricos de inventarios del ciclo de vida identificados.

Para los módulos A4-A5, será establecidos claramente los datos de partida sobre los índices de residuos para la evaluación en la fase de diseño.

Para el módulo B6, se establecerá claramente el alcance de los servicios del edificio del edificio cubiertos (por ejemplo, calefacción, refrigeración, ventilación, agua caliente, iluminación, etc.), así como las estimaciones sobre las tendencias previstas en los factores de carbono de la electricidad de la red.»

(30) Véase XERA, *Guía para el fomento de la madera en contratación pública de edificaciones sostenibles*, 2023. Hay que destacar que este enfoque es coherente con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que dispone que «los materiales de construcción utilizados tanto en la construcción como en la rehabilitación de edificios deberán tener la menor huella de carbono posible a fin de disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio» (art. 8.2).

(31) Entre los sistemas de certificación de la sostenibilidad de las edificaciones podemos citar los siguientes: BREEAM® (*Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology*); LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*); Certificación VERDE; WELL; Passivhaus; Certificación FSC de proyectos. Citamos un ejemplo real de utilización de

vida (32). En este sentido, hay que indicar que los certificados de la huella de carbono no son ecoetiquetas en el sentido del artículo 127, LCSP, por lo que no pueden ser utilizados como referencia para la definición de especificaciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución en el sentido del artículo indicado. Los certificados de huella de carbono indican el comportamiento ambiental de un producto (en términos de generación de emisiones de gases de efecto invernadero), sea un producto ecológico o no. No sirven para caracterizar un producto o prestación como ecológico, sino que simplemente ofrecen información sobre sus efectos. No pueden ser medio de prueba del carácter ecológico de un producto servicio u obra (33). Con todo, el dato certificado de la huella de carbono puede servir para tomar decisiones sobre la alternativa de mejor impacto o para comparar el rendimiento climático de las ofertas, si que necesariamente los productos, servicios u obras tengan carácter ecológico, por responder a un estándar de ecoetiquetado.

Asimismo, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero podrá conseguirse con la exigencia de especificaciones técnicas ligadas al ahorro o la eficiencia energética, o con la adquisición de alternativas de bajo impacto climático, frente a las opciones basadas en los combustibles fósiles.

los certificados de sostenibilidad de edificaciones que podemos ver en el PPT del *Contrato de servicios «asistencia técnica para redacción de proyecto básico y de ejecución: Valencia/Quart de Poblet/Edificos y urbanización expansión UNICTF»*. Tanto el proyecto básico (ap. 5.2), como el proyecto de ejecución (ap. 5.3), deben integrar la documentación relativa a la evaluación y certificación de sostenibilidad. Se exige una precertificación del proyecto de ejecución y una posterior certificación en la ejecución de la obra. Debe alcanzarse una calificación cuatro sobre cinco en los sistemas de certificación «VERDE de GBCe, o una calificación equivalente de otra Entidad de Certificación de Sostenibilidad». Véase el apartado 7.3 del PPT para conocer el desarrollo completo de la cláusula.

(32) En este sentido, interesa destacar la siguiente previsión de la Ley valenciana de cambio climático: «Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana incluirán en los pliegos de las licitaciones destinadas a contratos de obra o de concesiones de obra pública las siguientes prescripciones: (...) La inclusión en los proyectos de construcción o reforma de edificaciones de una certificación de construcción sostenible que garantice, para su construcción, uso y desmantelamiento, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia energética, el ahorro de agua y la reducción de los residuos.» (art. 93, Ley 6/2022, Comunitat Valenciana).

(33) Esta cuestión se plantea en la Resolución TACP Madrid 145/2021. En este caso, el PPT establecía como requisitos comunes para todos los lotes disponer de etiquetas ambientales. Un licitador presentó para acreditar el cumplimiento de dicha exigencia técnica el sello de la huella de carbono. El Tribunal consideró que ello no podía dar cumplimiento a los requerimientos del PPT, en la medida en que los certificados de huella de carbono no tienen el carácter de etiquetas ambientales. El Tribunal define los sistemas de ecoetiquetado como «sistemas de reconocimiento “Best in Class” (ecoetiquetas). Indican que el producto ha superado una serie de exigencias que implican menor impacto ambiental que otros productos comercializados del mismo tipo».

Con el enfoque simplificado indicado (introducción de especificaciones técnicas para prestaciones de bajo impacto o referidas a sistemas de etiquetado de edificaciones sostenibles, p.e.), se garantiza la consecución de objetivos climáticos sin acudir a la aplicación de la técnica del cálculo de la huella de carbono, aunque una exigencia complementaria de cálculo de la huella nos permitiría disponer de datos efectivos sobre la reducción del impacto climático derivado de la utilización, por ejemplo, de productos derivados de la madera o de productos de bajo consumo energético.

3. El impacto de la legislación sectorial en la determinación de especificaciones técnicas climáticas por parte del sector público estatal y autonómico

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética dispone que la contratación de la Administración General del Estado y del conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, «de conformidad con el artículo 126.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, incorporará como prescripciones técnicas particulares criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático». Las Leyes autonómicas de cambio climático han integrado previsiones iguales o similares, es el caso de la CA de Cataluña (34) o de Navarra (35).

La Ley 7/2021 añade al régimen de la LCSP la exigencia de incorporación de prescripciones técnicas destinadas a reducir la huella de carbono de la prestación. Por tanto, a la exigencia genérica de incorporación de prescripciones ambientales, se introduce, a través de la legislación sectorial, la obligación concreta de introducir especificaciones climáticas. De todas formas, esta exigencia de la Ley 7/2021, en la medida en que debe aplicarse «de conformidad con el artículo 126.4», solo debería ser de aplicación cuando el objeto del contrato afecte o pueda afectar a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Con la finalidad de facilitar la aplicación de dicha exigencia, la Ley 7/2021 indica que deberá elaborarse, en el plazo de un año —que ya ha transcurrido—, «un catálogo de prestaciones» en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra el cambio climático y de reducción de emisiones y de

(34) «Los departamentos de la Generalidad y sus organismos dependientes deben: (...) Incluir en todos los procedimientos de contratación pública en que resulte adecuado a su objeto especificaciones técnicas y criterios de adjudicación específicos relativos al uso eficiente de recursos y a la minimización de las emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 29.1, letra d, Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático).

(35) Véase la DA11^ª, de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética.

huella de carbono (art. 31.1, Ley 7/2021) (36). Sería oportuno que dicho catálogo incluyera, para prestaciones prioritarias y en la medida de lo técnicamente posible, las metodologías y datos de cálculo de la huella de carbono para la definición de cláusulas contractuales e identificar inversiones sostenibles en el plano climático.

Este catálogo, que sigue pendiente de desarrollo (37), no puede ser una mera relación genérica de objetivos o de cláusulas de escasa precisión técnica, sino que debe ser el resultado de un trabajo técnico y una metodología equiparable al que lleva a cabo la Comisión Europea, con el apoyo del Centro Común de Investigación (JRC), para la definición de criterios comunes de compra pública verde. La AGE sigue sin ser consciente de las necesidades de desarrollar conocimiento técnico preciso, contrastado con el mercado, para la definición de cláusulas específicas. Esta es la única vía para el avance real, y serio, de la contratación pública verde. No parece que haya voluntad política para avanzar en dicho plano. El impulso posiblemente llegue de la mano del cambio político impulsado por la Comisión Europea hacia la contratación pública verde obligatoria (38).

Además de la obligación genérica comentada del artículo 31.1 de la Ley 7/2021, la norma dispone que en «las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra» se «podrán incluir» prescripciones técnicas climáticas. Se indica, particularmente, que se podrán introducir «alguna de las siguientes»:

- a) Que la madera que se utilice en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica.
- b) Actuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación» (art. 31.3).

No son prescripciones que aludan al cálculo de la huella de carbono, pero que sí permiten su reducción o compensación. En el caso de las actuaciones

(36) Esta exigencia de desarrollo de un catálogo de prestaciones se recoge en los mismos términos en la DA11ª, de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética.

(37) La Estrategia Nacional de Contratación Pública (2023-2026) prevé, en este sentido, la necesidad de «promover la elaboración de guías, recomendaciones, instrucciones, catálogos de prestaciones que faciliten buenas prácticas y favorezcan la inclusión de cláusulas —requisitos, criterios y condiciones— de contratación estratégica». De todas formas, no se concretan objetivos específicos a este respecto, ni metodologías, ni competencias, ni plazos, lo cual plantea serias dudas sobre el resultado esperable de una previsión de esta naturaleza.

(38) Véase, en este sentido, nuestros trabajos, *El «Tsunami» regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la «sostenibilidad» y la «resiliencia» en la UE*, <https://www.obcp.es/opiniones/el-tsunami-regulatorio-derivado-de-las-politicas-economicas-de-transicion-ecologica-hacia>, visto a 12 de enero de 2024; (2023): «Hacia un Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular», Anuario de Derecho Ambiental Observatorio de Políticas Ambientales 2023, BOE.

forestales compensatorias de la huella de carbono derivada de la ejecución contractual, será preciso que la introducción de una condición especial de ejecución que establezcan la obligación de medir la huella de carbono de la ejecución contractual, que defina metodología a aplicar, de modo que la determinación de los proyectos de compensación se corresponda con las emisiones calculadas y verificadas.

VII. LA UTILIZACIÓN DE LA HUELLA DE CARBONO PARA LA DEFINICIÓN DE UN CRITERIO DE ADJUDICACIÓN OBJETIVO Y MESURABLE

1. Consideraciones generales

Como hemos indicado, la LCSP identifica qué contratos se adjudicarán valorando más de un criterio (art. 145 LCSP). Las características ambientales podrán tomarse en consideración en este tipo de contratos. Particularmente, la ley dispone que se valorará más de un criterio en los «contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos» (art. 145.3, letra h, LCSP) (39).

En los contratos «con impacto significativo» en el medio ambiente, deberán incorporarse, por tanto, criterios destinados a primar las ofertas que generen un menor impacto ambiental. No se establece una exigencia específica de incorporación de criterios climáticos, aunque en aquellas prestaciones en las que ese impacto significativo se derive de sus emisiones de gases de efecto invernadero, parece razonable, y proporcionado, pensar que los criterios ambientales a incorporar serán de carácter climático.

Como ya hemos indicado, la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón es más ambiciosa. Dispone que los órganos de contratación deberán incorporar «criterios de adjudicación que valoren la huella ambiental del contrato». Para cumplir dicha exigencia, deberán tomar como referencia «las circunstancias relativas a la producción y el transporte de los alimentos, tales como el empleo

(39) Sobre la integración de consideraciones ambientales a la hora de definir criterios de adjudicación, véase, FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., «Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y de la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque», en LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022. Véase también MIRANZO DÍAZ, Javier, «Hacia una administración pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 64 (enero), 2017, pp. 20 y ss.

de circuitos cortos de distribución o existencia de medidas de carácter compensatorio que neutralicen el impacto ecológico negativo ligado a la producción y el transporte a través de inversiones medioambientales» (art. 33).

Las previsiones de la LCSP son completadas por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En ella se establece que las entidades del sector público estatal «incluirán», en las licitaciones de redacción de proyectos, contratos de obras o concesiones de obras, «algunos» de los siguientes criterios de adjudicación (40):

Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten.

- a) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables (41) y bajas emisiones de las instalaciones.
- b) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil.
- c) 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.
- d) Medidas de adaptación al cambio climático.
- e) Minimización de generación de residuos.» (art. 31.2, Ley 7/2021).

Más que de criterios de adjudicación, como indica la Ley, estaríamos hablando de una relación de objetivos, en cuyo marco se deberán definir criterios de adjudicación claros, precisos y mesurables. Se establece por tanto la obligación de integrar «algunos» criterios de adjudicación climáticos, vinculados a los objetivos relacionados en las letras del artículo 31.2 de la Ley 7/2021. Esta obligación no está condicionada a la generación de un «impacto significativo», como ocurre con carácter general en el artículo 145.3, letra h, LCSP.

Esta exigencia de la Ley 7/2021 deberá realizarse «con sujeción a lo dispuesto en el artículo 145.2 (42) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público» (art. 31.2, Ley 7/2021). Esto quiere decir que

(40) Esta disposición es copiada en la DA11^o de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, demostrando una pobre técnica jurídica.

(41) Sobre la cuestión del fomento de las energías renovables mediante la contratación pública, véanse, GALLEGO CÓRCOLES, I. (2019); HERNÁNDEZ SALGUERO (2022).

(42) El propio artículo 145.2 establece la posibilidad de utilizar criterios ambientales de adjudicación. En este sentido dispone expresamente que «las características medioambientales podrán referirse, entre otras, 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 durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato».

los criterios de adjudicación deberán estar vinculados al objeto del contrato. Además, estos criterios climáticos «deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148» (art. 145.2, LCSP). En este sentido, la LCSP establece la posibilidad de determinar criterios de adjudicación referidos al coste del ciclo de vida, que pueden integrar el «coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático» (art. 148.2, letra a). Esta posibilidad es una exigencia en la regulación catalana (43).

El cálculo de la huella de carbono permite la obtención del dato de la totalidad de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas, total o parcialmente, a una prestación. Esto permite realizar el cálculo del coste ambiental si predefinimos el precio asignado a cada kg equivalente de CO₂, que puede estar vinculado al coste real en el mercado de emisiones comunitario. En todo caso, si, necesidad de determinar dicho coste, es evidente que la prestación con un mayor potencial emisor genera, sin necesidad de su cuantificación económica, un mayor coste derivado de sus emisiones. La huella de carbono puede ser una vía indirecta para la determinación del coste de ciclo de vida del producto, con relación a las externalidades climáticas.

En consecuencia, el artículo 31.2 de la Ley 7/2021 refuerza las previsiones de la LCSP, que se limita a posibilitar la determinación de criterios de valoración ambientales, con carácter general, o a exigirlos cuando se trate de una prestación «con impacto significativo en el medio ambiente».

Con todo, la Ley 7/2021 introduce una obligación de compra climática limitada en el plano objetivo y subjetivo. En primer lugar, solo afecta a «las licitaciones de redacción de proyectos, contratos de obras o concesiones de obras». En segundo lugar, limita su alcance en el plano subjetivo, al extender dicha obligación exclusivamente, y de forma inexplicable para una norma básica, a la «Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal».

En todo caso, la obligación de la Ley 7/2021 de incluir criterios climáticos en las licitaciones de servicios para la elaboración de proyectos o en los contratos o concesiones de obras es especialmente relevante. Supone poner el foco en una de las prestaciones con mayor impacto climático. Las edificaciones representan el 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el

(43) «La cuantificación del uso de recursos y de emisiones de gases debe incluirse en el cálculo del coste de inversión, de explotación y de mantenimiento del objeto del contrato» (art. 29.1, letra d, Ley 16/2017 Catalunya).

40% del consumo energético. Actuar sobre dichos contratos tiene un elevado potencial en términos de reducción de la huella de carbono.

Además, el cálculo de la huella de carbono es una herramienta de apoyo especialmente relevante para la definición e identificación de inversiones sostenibles, reduciendo el riesgo de *greenwashing* en el sector público. Por ello, la realización del cálculo de la huella ambiental o de carbono, como exigencia, en los pliegos de los contratos de elaboración de proyectos de obra, facilita la adopción de decisiones de inversión con criterios ambientales en la preparación contractual, y otorga seguridad a la hora de conseguir rendimientos climáticos y efectivos en las obras o edificaciones construidas por el sector público. Permite, igualmente, realizar una comunicación fiable, precisa y ejemplarizante de las compras sostenibles del sector público.

2. La posibilidad de utilizar los certificados de Registro de Huella de Carbono del Estado como criterio de valoración de las ofertas

A) Consideraciones generales

El Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono dispone que «el órgano de contratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental» (art. 10). Esta norma recoge la posibilidad, admitida por la propia LCSP, como ya hemos analizado, para establecer cláusulas contractuales, de la naturaleza que sean, relativas al rendimiento climático de la prestación.

Estas cláusulas podrán tener por tanto el carácter de criterios de valoración referidos a la huella de carbono de la prestación, y para acreditar los niveles de rendimiento efectivo podrán utilizarse certificados acreditativos o medios equivalentes de prueba. En este apartado, analizaremos si los certificados del registro estatal y de los registros autonómicos de huella de carbono, son válidos para acreditar el nivel de rendimiento climático de las ofertas de los licitadores. Adelanto que mi juicio es negativo a este respecto, aunque la doctrina del TARC se abre a esta posibilidad, con determinadas condiciones.

Para analizar esta cuestión es preciso partir del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025) (44).

(44) Me remito al análisis pormenorizado del Plan realizado «Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, coord. por Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, Aranzadi, 2020.

Aquí se encuentra el «pecado original» de las malas prácticas legales y de gestión que analizaremos a continuación con relación al uso como criterio de adjudicación del certificado del registro de la huella de carbono estatal.

El Plan prevé que «se entiende necesaria (...) la inclusión en el proceso de contratación de los 20 grupos de bienes, obras y servicios prioritarios que trata el Plan de un criterio de adjudicación que valore la inscripción en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo) o esquema similar, en el marco de lo previsto en las Directivas sobre contratación y en la legislación de desarrollo». Indica igualmente que «este registro garantiza que la organización no solo calcula las emisiones derivadas de su actividad, sino que también tiene en marcha un plan de reducción» (ap. 6º).

Esta previsión del Plan estatal ha abierto la puerta a una mala práctica (45), a nuestro juicio, que se ha generado efectos en cascada. Primero, se ha producido el contagio a la normativa sectorial autonómica en materia de cambio climático. Esto queda en evidencia en la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares. Esta norma establece que «las administraciones públicas introducirán como criterios de valoración la inscripción de los licitadores en los registros públicos de huella de carbono y la reducción o la compensación de sus emisiones» (art. 68, Ley 10/2019, Baleares). Esta disposición ha sido copiada por la regulación canaria (2022) (46) y valenciana (2022) (47). El segundo efecto en cascada es la utilización de este criterio de valoración por parte de las entidades del sector público estatal en aplicación del Plan estatal. Esto ha motivado no solo la introducción de cláusulas sin efecto positivo en el rendimiento climático del concreto contrato, sino también el surgimiento de conflictos jurídicos, justificados a mi criterio, vinculados a la compatibilidad de dicha previsión con los principios de la contratación, y la exigencia de vinculación con el objeto del contrato. En tercer lugar, los tribunales administrativos han acabado pronunciándose sobre la validez del criterio de valoración propuesto en el Plan estatal de compra pública verde. Como resultado de las resoluciones emitidas, que analizaremos a continuación, el TARC ha admitido, con determinadas condiciones, el uso de un criterio de valoración referido a la disponibilidad del certificado relativo a la inscripción del licitador en el registro estatal de huella de carbono.

(45) En una línea similar a este trabajo de investigación, véase SERRANO PAREDES (2020).

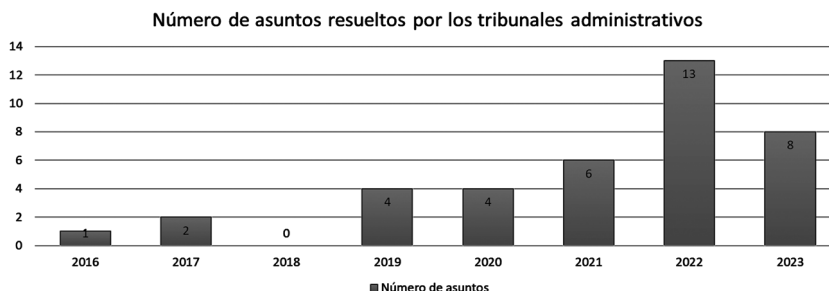
(46) Artículo 24, Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

(47) Artículo 90.3, Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana. Este artículo de la regulación valenciana añade la referencia a que este criterio de valoración deberá guardar «relación con el objeto del contrato», «en los términos establecidos en la legislación básica estatal».

B) La doctrina de los tribunales administrativos sobre el uso de los certificados de Registro de Huella de Carbono del Estado como criterio de valoración de las ofertas

Los tribunales administrativos de recursos administrativos se han pronunciado sobre la posibilidad de utilizar los certificados del Registro de Huella de Carbono del Estado como criterio de valoración de las ofertas.

Entre 2016 y 15 de enero de 2024 se han localizado treinta y nueve asuntos que analizan criterios o cláusulas ligadas directamente a la metodología de la huella de carbono y a su certificación. No se integran, como regla general, las que aluden a cláusulas ambientales con impacto en la huella de carbono de la prestación (origen renovable de la energía, etc.), que prácticamente nos remitiría a un estudio general sobre compra pública verde. 13 de esos asuntos han sido resueltos por el TARC. Se aprecia un incremento de la litigiosidad en el último año y medio, lo cual coincide temporalmente con la aprobación de la ley estatal de cambio climático (2021) y el impulso de la legislación autonómica en este ámbito —en 2022 se ha aprobado leyes en Navarra (48), la Comunitat Valenciana (49) y Canarias (50)—.



Cuadro 2. Número de asuntos resueltos por los tribunales administrativos de recursos contractuales con relación a cláusulas referidas a la huella de carbono

Los asuntos resueltos por los tribunales administrativos se han planteado mayoritariamente con relación a contratos de servicios; ninguno con relación a los contratos de obras. Casi el 100% se refieren a conflictos ligados a criterios

(48) Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra.

(49) Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana.

(50) Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

de adjudicación. La mayoría se refieren a la consideración como criterio de adjudicación automático de la inscripción en el Registro de Huella de Carbono del MITERD (51).

El criterio tipo habitualmente analizado, con pequeños matices, es similar al siguiente:

«Por aportar certificado de registro de huella de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del Ministerio de Agricultura, alimentación y Medio Ambiente, se otorgará 1 punto» (52).

La mayor parte de los pronunciamientos han sido contrarios, debido a la ausencia de vinculación con el objeto del contrato (53), derivada del carácter de huella de organización, no de producto, que maneja el Registro estatal (54).

(51) En algunos casos puntuales, las resoluciones de los tribunales se han centrado más bien en la admisibilidad de medios equivalentes de prueba a los propios certificados de inscripción en el registro de huella de carbono, sin entrar a valorar la validez propia de tal criterio. Véanse, en este sentido, las Resoluciones del TARC 318/2023 y 231/2023 y del TARC Madrid 1002/2019.

(52) De hecho, se trata de un criterio real declarado inválido por la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 1048/2021.

(53) Dejando a un lado otros elementos de legalidad a valorar con relación a las cláusulas referidas a la inscripción en el registro de huella de carbono, cabe considerar que la determinación de una cláusula de este tipo puede plantear problemas de acceso a la contratación, cuando hablamos de operadores que no disponen de ella. Esto se plantea concretamente cuando en el marco del plazo de presentación de ofertas, el operador no tiene tiempo para obtener el indicado certificado de inscripción. Este es el caso que se plantea en la Resolución 9/2024, de 15 de enero. La solicitud de inscripción en el citado Registro por parte del recurrente se efectuó el 30 de junio de 2023, y la finalización del plazo de presentación de ofertas acababa el 31 de julio de 2023. El licitador no pudo obtener el certificado de inscripción antes de la fecha de finalización de presentación de ofertas. El licitador solo pudo adjuntar copia de solicitud de inscripción. El 6 de septiembre fue requerido por la Mesa para que aclarara si ya disponía del correspondiente certificado de inscripción. El silencio administrativo había operado a juicio del recurrente en el mes de agosto. El Tribunal se pronuncia en el siguiente sentido:

« (...) la inscripción en el citado Registro a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas debe haberse producido, pues su acreditación debe ser incorporada a la misma. No contempla la citada cláusula que la presentación de la solicitud de inscripción en el citado registro sea documento suficiente para acreditar cumplir con dicho requisito, ni permite aportar otros documentos para acreditar el mismo. Y si bien cabría admitir, aún no contemplándose expresamente, que la solicitud de inscripción pudiera ser admisible siempre que se acreditara además haber operado el silencio administrativo, como admite la recurrente tanto al atender el requerimiento practicado por el órgano de contratación como en la reclamación interpuesta, a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas el silencio administrativo aún no había operado y en consecuencia, la inscripción en el citado registro no se había producido. Inscripción que, sin lugar a dudas, a tenor de lo dispuesto en la cláusula 5.3 del PCAP, debía concurrir a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones»

(54) Aunque la mayoría de los pronunciamientos se proyectan sobre la vinculación con el objeto del contrato, la Resolución 407/2017 del TACP de Madrid considera que un criterio

Podemos citar, por ejemplo, la resolución 175/2022 del TACP de Castilla y León, que sintetiza los argumentos jurídicos que podemos observar en la mayor parte de los pronunciamientos (55):

«Por ello, los referidos certificados, así como la inscripción en el referido Registro de huella de carbono, son características estructurales que afectan a la empresa en su conjunto, y no al concreto contrato al que se concurre, por lo que no puede considerarse vinculado al objeto del contrato, sin perjuicio de que pudieran exigirse, en su caso, como un requisito de solvencia técnica de carácter medioambiental» (56).

También es de interés la Resolución 1048/2021 del TARC en la que se analiza la validez de un criterio de adjudicación automático referido a la disponibilidad por los licitadores de un certificado del registro estatal de huella de carbono y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (57). En este caso el Tribunal parte de su doctrina previa sobre la posibilidad de utilizar certificados de gestión ambiental como criterio de adjudicación, recogida en la resolución 786/2019 (58). Veamos los extractos principales de la resolución:

de esta naturaleza vulnera el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad: «Por otra parte, el establecimiento de ese criterio para la valoración de las ofertas, al valorar la inscripción en el Registro de la huella de carbono, esta inscripción resultará difícilmente que concorra en empresas no residentes en España y sí en otros países de la Unión Europea con actividad en los mismos, por lo que el citado criterio favorecería a las empresas residentes en España, de lo que resulta su carácter discriminatorio y contrario a los principios generales de contratación pública. Se aprecia la vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación entre los potenciales licitadores.»

(55) Véanse las siguientes resoluciones: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: Resoluciones 25/2021; 407/2017; 345/2022; 665/2022; 833/2022. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid: 25/2021; 579/2017; 407/2017; Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi: 103/2022; 34/2022; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía: 267/2022; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León: 74/2022; 175/2022; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la CA de Canarias, 239/2021.

(56) Resolución 175/2022, TACP Castilla y León.

(57) La redacción del concreto criterio analizado era la siguiente: «15.2.2.— Certificados sobre gestión social responsable (hasta 2 puntos) Se valorará (...) el control y reducción de emisiones de GEI aplicados a la mercantil en su globalidad y para los servicios previstos en el contrato y en concreto, la acreditación de los siguientes sellos otorgados por entidad oficial y/o independiente debidamente acreditada: (...) Por aportar certificado de registro de huella de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del Ministerio de Agricultura, alimentación y Medio Ambiente, se otorgará 1 punto»

(58) La doctrina de dicha resolución puede resumirse en los siguientes extractos: «[...] 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

«La vigente LCSP ha venido a alterar los presupuestos legales sobre los que se asentaba nuestra anterior doctrina sobre el particular, pues la redacción del artículo 145.2 de la LCSP, reforzada por la del 148.1 de la LCSP, ampara la decisión de configurar como un criterio cualitativo la disponibilidad de determinados certificados de carácter medioambiental y social.»

«[citando la resolución 456/2019] Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido [...] de que se interpreta [...] la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida».

«En cuanto al control y reducción de emisiones de GEI, acreditado mediante certificado de registro de huella de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en razón del objeto del contrato y de las prestaciones que incorpora solo es aceptable como criterio de valoración si se limita exclusivamente a las prestaciones objeto del contrato y no si son “aplicados a la mercantil en su globalidad”. Por tanto, este motivo debe ser atendido, por lo que procede declarar nula la cláusula 15.2.2 del PCAP en los términos que se señala» (59).

Esta línea interpretativa se mantiene en la Resolución 833/2022 del TARC:

«No se acierta a ver la relación que la huella de carbono de organización, definida por el citado Real Decreto como “la totalidad de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes por efecto directo o indirecto de la actividad de dicha organización” pueda tener con las prestaciones objeto del contrato, los servicios de seguridad en las dependencias del ente contratante, y menos la incidencia que sobre la producción de gases de efecto invernadero de la entera actividad de la empresa pueda tener la actividad de sus trabajadores en el desarrollo de la prestación del contrato» (TARC 833/2022).

Con todo, en la Resolución 1577/2022 (60) el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha matizado su doctrina abriendo la posibilidad, aunque con imitaciones, de utilizar los certificados de huella de carbono

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. (...) para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que (estén) claramente vinculados con el objeto del contrato (...). Estaría vinculado al objeto «cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato (...) los certificados requeridos en el pliego recurrido hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, (...) efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato» [...].

(59) Resolución 1048/2021, TARC.

(60) La doctrina de esta resolución del TARC ha tenido continuidad en la resolución 1028/2023, de 28 de julio de 2023.

del Registro estatal, ligado recordemos a la organización, no a la prestación, como criterio de valoración de ofertas (61):

«En lo relativo a la inscripción en el registro de huella de carbono y, en particular a su utilización como criterio de adjudicación, hay que partir de la base que artículo 145.2 LCSP, establece expresamente como uno de los posibles criterios de adjudicación los aspectos medioambientales y en concreto, dentro de ellos, "(...) a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero"».

«En esa línea, el artículo 202, prevé la posibilidad, siempre que esté vinculado al objeto del contrato, entre otros requisitos, el establecimiento de condiciones especiales de ejecución (ligados a posibles penalidades o incluso a la resolución del contrato) de tipo medioambiental, concretando como una de ellas, en su apartado 2: "(...) la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible"».

«No sería admisible la 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».

«En las resoluciones que se ha denegado la inscripción en registro de huella de carbono como criterio de adjudicación ha sido debido a que la inscripción en dicho Registro se configuraba en la cláusula relativa al criterio de adjudicación como una característica que afecta a la empresa en su conjunto, y no se le atribuía relación con el concreto contrato al que se concurría, por lo que no lo consideraba vinculado al objeto del contrato, sin perjuicio de que pudiera exigirse, en su caso, como un requisito de solvencia técnica de carácter medioambiental».

«La cláusula controvertida comienza señalando que "se valorará la gestión activa del impacto sobre el clima asociado a la actividad de la empresa licitadora", lo cual, a tenor de nuestra doctrina, pudiera dar lugar a pensar que lo que se está

(61) La redacción del criterio de valoración, considerado legal por el TARC, es la siguiente: «Se valorará la gestión activa del impacto sobre el clima asociado a la actividad de la empresa licitadora. (...)

Empresa no inscrita en el registro de huella de carbono del MITECO: 0.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con sello "cálculo": 1.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con alcance 1+2 y sello "cálculo y reduzco" 1,5.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con alcance 1+2 y sello "cálculo y reduzco y compenso" 2.

Para acceder a las puntuaciones indicadas en la tabla anterior la empresa deberá estar inscrita en el Registro del MITECO especificándose que dicha inscripción incluye, en el alcance del cálculo de emisiones, la actividad que es el objeto principal del contrato».

valorando es únicamente la actividad de la empresa en su conjunto y, por tanto, no sería válido como criterio de adjudicación».

No obstante, en la misma cláusula se añade que:

«Para acceder a las puntuaciones indicadas en la tabla anterior la empresa deberá estar inscrita en el Registro del MITECO especificándose que dicha inscripción incluye, en el alcance del cálculo de emisiones, la actividad que es el objeto principal del contrato» (62).

Se aprecia el ánimo del TARC de realizar una aproximación más flexible al uso de criterios estratégicos en la contratación pública, lo cual merece, en principio, una valoración positiva. En este sentido, el TARC indica que sí es posible introducir criterios ambientales de 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». Esta sutil referencia introduce un elemento interpretativo de interés, más flexible y abierto al uso estratégico de la compra pública en la doctrina del TARC. Admite claramente la posibilidad de utilizar criterios de valoración que midan exclusivamente el rendimiento ambiental de las ofertas, lo cual no es evidente, o al menos claro, sobre la base de su doctrina previa en este ámbito (63).

Con todo, en la Resolución 1577/2022, el TARC considera que es posible utilizar un criterio de adjudicación referido a la disponibilidad de un certificado o sello de inscripción en el Registro de Huella de Carbono del Estado, siempre que dicha inscripción incluya el cálculo de las emisiones de la organización en «la actividad que es objeto principal del contrato».

Esto quiere decir que en un contrato de servicios de recogida de residuos locales, licitado en 2023, podríamos valorar como criterio de adjudicación un certificado de Registro de Huella de Carbono de una empresa, que se refiera a todas las emisiones en el epígrafe de «actividad» del registro vinculado a este contrato. Reflejaría las emisiones de una empresa de gestión de servicios locales

(62) Resolución 1577/2022, TARC. En una línea similar, véanse las resoluciones del TARC 984/2022 y 1048/2021 y del TARC Cyl 3/2021.

(63) Recordemos que en su Resolución 235/2019, analizada en otra sede, y que expresa la doctrina, con vocación de generalidad, del TARC con relación al uso de criterios de valoración estratégicos, se limitaba su utilización a aquellos criterios que pudieran servir para valorar el rendimiento comparativo de las ofertas en términos de calidad funcional o económicos, excluyen aquellos que solo generaran rendimiento social o ambiental, sin impacto cualitativo en la mejora de la prestación (como ocurre en buena parte de los criterios ambientales). Véase, el comentario realizado sobre esta resolución en «El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: ¿fuente de seguridad jurídica o de confusión en la utilización de criterios o cláusulas ambientales? Análisis de la doctrina del TARC y su perjuicio injustificado al uso estratégico de la compra pública, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 168, 2020, pp. 23-35.

en la actividad CNAE «38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos: valorización» de la sección del registro «E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación». Podría reflejar las emisiones del licitador en toda su actividad para el sector público y privado, referida a los servicios de recogida y transporte, pero también a los de tratamiento de residuos (valorización y eliminación). Se referiría a todas las emisiones de una organización en un ámbito de actividad que va más allá que el del propio contrato, y que se extiende a servicios de naturaleza bien diferente, como es el caso de la gestión de una instalación de tratamiento de residuos, como una planta de incineración. Además, hay que indicar que los certificados se refieren a emisiones ya realizadas. Serían emisiones realizadas, por ejemplo, en 2022, previas a la propia licitación y ejecución del contrato; lo cual imposibilita la justificación efectiva de la vinculación con el objeto del contrato.

El TARC refuerza la justificación de esta doctrina que admite un criterio de adjudicación referido a la disponibilidad de un certificado del Registro del MITECO, cuando dicha inscripción incluye, en el alcance del cálculo de emisiones, «la actividad que es el objeto principal del contrato». Para ello, utiliza los siguientes argumentos suplementarios:

«Resulta evidente, sin que sea preciso un especial grado de conocimiento técnico, que, con respecto a algunas de las actividades y máquinas antes mencionadas (señaladas, con carácter orientativo y sin perjuicio de la utilización de otras que estime el contratista describe el pliego), pueden ocasionar un impacto negativo en la huella de carbono, por lo que, al igual que dijimos en la resolución 984/2022, de 2 de septiembre de 2022, sí se vincula suficientemente este criterio con el objeto del contrato, al exigir que la inscripción haya tenido en cuenta el cálculo de emisiones en la actividad que es objeto principal del contrato, por lo que se satisface la exigencia del artículo 145.5 LCSP y el motivo ha de ser desestimado».

La maquinaria ligada a un proceso de ejecución contractual puede generar, mediante por ejemplo el consumo de combustible, un impacto negativo en la huella de carbono. De todas formas, la utilización de un criterio de valoración sobre los certificados del registro estatal de huella de carbono hace referencia genérica a los procesos productivos pasados (previos a la licitación) del licitador, aunque sean en el ámbito de actividad del contrato. No se refiere a las características ambientales de las concretas actividades y máquinas manejadas en la ejecución del contrato. No permite evaluar de forma comparativa el nivel de rendimiento de la maquinaria ofertada respecto del objeto del contrato. La inscripción en dicho registro nada dice, en definitiva, sobre el rendimiento ambiental de las actividades y máquinas que se vayan a desplegar en el concreto contrato.

Por ello, para valorar el rendimiento ambiental de las ofertas de los licitadores, podría acudirse a criterios de valoración sometidos a juicio de valor o

automáticos, que permita valorar el rendimiento ambiental de los procesos y/o productos (maquinaria, p.e.) propuestos por los licitadores para la ejecución contractual. Se trataría de criterios vinculados claramente al objeto del contrato, en la medida en que se refieren o integran las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato. Serían criterios útiles y, en consecuencia, proporcionados para la consecución de los objetivos climáticos del órgano de contratación en la ejecución del contrato.

La Resolución 1577/2022 ha tenido continuidad en la reciente Resolución 1028/2023, con relación a un criterio de adjudicación, en cuya definición en el PCAP no se hace referencia específica a que la inscripción en el registro incluya, en el alcance del cálculo de emisiones, la actividad objeto principal del contrato. En ella, aunque se reitera la doctrina indicada, se incide particularmente en la importancia de la motivación del criterio de adjudicación para acreditar el vínculo de la inscripción con la «actividad objeto principal del contrato»:

«En otro casos (Resoluciones 984/2022 y la citada 1577/2022) atendiendo a la redacción de la cláusula del PCAP configuradora del criterio, que especificaba que dicha inscripción incluía, en el alcance del cálculo de emisiones, la actividad objeto principal del contrato, a la vista también de las actividades y medios materiales que se establecían en el PPT —que recogía la maquinaria necesaria para la ejecución del contrato, que podía ocasionar un impacto negativo en la huella de carbono—, se admitió la utilización de la huella de carbono en un criterio de adjudicación en un contrato de servicio de limpieza.

Volviendo al contrato en cuestión, nada hay en los pliegos que rigen la licitación que vincule el criterio de adjudicación consistente en que los licitadores estén inscritos en el Registro de Huella de Carbono, con las concretas actividades que constituyen la prestación objeto del contrato.

En efecto, el apartado A11 del Cuadro de características del PCAP —transcrito en el Antecedentes primero—, al configurar el criterio de adjudicación de estar inscrito en el Registro de Huella de Carbono, se limita a fijar la puntuación y la forma de asignación de aquella del criterio, y los efectos de aquellas sobre la huella de carbono, y la prescripción 5.2 del PPT —igualmente transcrita en el Antecedente primero—, al describir las funciones del servicio, no hace relación de actividad o maquinaria susceptible de producir impacto en la huella de carbono, limitándose a señalar, genéricamente, que “en la medida de lo posible, los materiales que se utilicen no producirán contaminación en el ambiente”, de lo que no cabe deducir un concreto impacto negativo sobre tal huella de las prestaciones contratadas.

En fin, por más que afirme el ente contratante en su informe al recurso lo contrario, la memoria justificativa no cumple con la exigencia de que en el expediente de contratación se justifique los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, de acuerdo con el artículo 116.4.c) de la LCSP, pues la mera referencia a que la entidad contratante está comprometida con el medio ambiente nada tiene que ver con la elección de la inscripción de los licitadores en el Registro de Huella de Carbono, como concreto criterio de adjudicación, pues lo

que ha de motivarse —y no se hace— es la concurrencia de los requisitos exigidos a tales criterios por el artículo 145.5 y 6 de la LCSP, es decir, que estén vinculados al objeto del contrato, así como que garanticen la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, y más concretamente, en lo que a la vinculación al objeto del contrato se atiene, que el criterio se refiera o integre las prestaciones que han de realizarse en virtud del contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

En fin, el cumplimiento de una determinada política sectorial o el “compromiso” con ella, no es justificación suficiente, por sí sólo, de la vinculación del criterio de valoración con el objeto del contrato, siendo una mera declaración programática, no una motivación adecuada y suficiente.

En suma, tanto de la redacción de los pliegos y la memoria justificativa, como del informe del ente contratante al recurso, no resulta que exista vinculación alguna del criterio de adjudicación impugnado con el objeto del contrato, pues no se refiere a las concretas prestaciones que constituyen tal objeto, ni a las personas y medios adscritos a su cumplimiento, sino a un requisito en abstracto, que afecta a las circunstancias generales de la empresa, desligado por completo del objeto del contrato; y, por ello, su establecimiento es contrario a lo preceptuado por el artículo 145.5 y 6 de la LCSP y, en consecuencia, nulo».

De acuerdo con el TARC, para utilizar un criterio de adjudicación referido a la inscripción en el registro de huella habría que «vincular» el citado criterio, «con las concretas actividades que constituyen la prestación objeto del contrato». En este caso, se reprocha que el pliego técnico «no hace relación de actividad o maquinaria susceptible de producir impacto en la huella de carbono (...) de lo que no cabe deducir un concreto impacto negativo sobre tal huella de las prestaciones contratadas».

Aunque no llegamos a entender bien el planteamiento del Tribunal, parece apreciarse confusión entre el concepto de huella de carbono de organización y huella de carbono de prestación. No entendemos cómo puede justificarse el vínculo de un criterio referido a las emisiones del licitador, referidas al año o años previos a la licitación en su ámbito de actividad en el mercado, con las eventuales emisiones futuras derivadas de la concreta actividad en la ejecución contractual. Tener o no un certificado de huella de carbono de esta naturaleza, no impacta en las emisiones efectivas de la prestación; esto solo puede derivarse de la oferta técnica presentada por el licitador —concretamente de los procesos productivos, organizativos o de comercialización y/o de los productos propuestos por el licitador—.

En la Resolución 1028/2023, el Tribunal parece admitir la utilización de un criterio de esta naturaleza cuando se motive suficientemente en el expediente la vinculación con el objeto del contrato, para lo que parece ser suficiente

acreditar «el impacto climático de la actividad o de la maquinaria vinculadas a la prestación». Este planteamiento del Tribunal no supera, a mi juicio, las exigencias del test de utilidad del principio de proporcionalidad; imposible acreditar la idoneidad de un certificado de emisiones previas a la licitación para reducir el impacto climático de una concreta prestación. No es una medida eficaz para conseguir el fin que se pretende: reducir las emisiones de GEI derivadas del contrato. Para no incurrir en excesivas reiteraciones nos remitimos a las valoraciones previas realizadas con relación a la Resolución 1577/2022.

Por todo lo indicado, y cuando se pretenda considerar de modo efectivo la huella de carbono de una determinada prestación, no se recomienda utilizar un criterio de adjudicación referido a la disponibilidad de certificado o sello del Registro de Huella de Carbono del Estado (o de las CCAA) pese a que se refiera al ámbito de actividad del propio contrato. Se trata de un criterio vinculado al comportamiento ambiental previo de los licitadores, no al objeto del contrato (64); recordemos que son emisiones ya realizadas con carácter previo, no ya a la ejecución, sino a la propia licitación del contrato (65). Por ello, la huella de carbono de organización no es, peso a lo indicado expresamente por el TARC en esta resolución, «una forma de medir una mejora en la prestación del servicio, en este caso desde el punto de vista medioambiental», sino un mecanismo que muestra el impacto climático de una organización previo a la concurrencia a la licitación.

Además, esta posibilidad que abre la resolución 1577/2022 da lugar, únicamente, a una integración puramente formal. No permite realizar una valoración comparativa del rendimiento ambiental de las ofertas ni, en consecuencia, generar reducciones efectivas en el marco de la ejecución contractual.

Si pretendemos utilizar los certificados de inscripción en los registros oficiales de huellas de carbono de organización, podemos otorgarle el valor de medios de prueba, no exclusivo, de la solvencia técnica referida a la capacidad

(64) Para entender dicha valoración es preciso comprender el funcionamiento y el objeto de las diferentes secciones del registro. Véase a este respecto SERRANO PAREDES, Olga, «Cambio climático y contratación pública: ¿es posible establecer como criterio de adjudicación la inscripción en el Registro de Huella de Carbono?», *Observatorio de Contratación Pública* (obcp.es, visto a 3 de febrero de 2020).

(65) SERRANO PAREDES (2020) incide en el mismo sentido: «El hecho de que una empresa calcule su HC y la inscriba en la sección a) del Registro no parece integrar la prestación objeto del futuro contrato, más aún cuando el suministro, servicio y obra de que se trate ni siquiera se consideró para el cálculo de la HC inscrita. El licitador no sabía, al tiempo de calcular e inscribir su HC, que iba a ser adjudicatario de un potencial contrato público. Y siendo esto así tampoco pudo incluir en su plan de reducción concretas medidas vinculadas con el objeto del contrato y, cuanto menos, compensar las emisiones de GEI vinculadas a la ejecución de la prestación».

de gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la ejecución contractual. Ese sería su acomodo jurídico más adecuado.

Más allá de las valoraciones realizadas por el Tribunal, en este caso concreto, el órgano de contratación otorgaba puntos en atención al contenido del certificado del Registro de Huella de Carbono:

«Empresa no inscrita en el registro de huella de carbono del MITECO: 0.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con sello “cálculo” 1.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con alcance 1+2 y sello “cálculo y reduzco” 1,5.

Inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del MITECO con alcance 1+2 y sello “cálculo y reduzco y compenso” 2».

La inscripción de la empresa en el registro de huella de carbono del Estado con el sello «cálculo» requiere la inscripción previa a la licitación con los datos referidos al año o años (completos) previos a aquella, cuestión que ya hemos valorado con relación al cumplimiento del criterio de vinculación con el objeto del contrato. Además, los operadores económicos que no hayan realizado el cálculo de la huella de carbono del año previo a la licitación, no podrían obtener la puntuación adicional indicada, incluso mediante los admisibles certificados o medios equivalentes de prueba, ya que posiblemente no tendrán opción de disponer de dicha información. Además, una empresa que no existiera en el año previo completo a la licitación tampoco podría recibir la puntuación indicada. Estas apreciaciones se hacen más evidentes en el caso de valorarse el sello «Reduzco», que requiere que las empresas existan más de cuatro años antes de la licitación, para poder realizar el cálculo correspondiente (66).

El operador económico no tiene ninguna capacidad para definir la oferta de acuerdo con estos criterios, en la medida en que se trata de una característica subjetiva de cumplimiento previo el año (o años) anterior al propio de la licitación, sobre la cuál no tienen ningún control. Sí tendría sentido, en garantía de los principios de la contratación pública, exigir a las empresas que acrediten su capacidad de gestión de gases de efecto invernadero actual, en el momento de presentación de las ofertas, como criterio de solvencia técnica, pero no valorar el comportamiento de las empresas el año o años previos a la licitación, sin impacto efectivo en el rendimiento de la oferta.

Debemos concluir, por tanto, que no se considera recomendable la utilización de criterios de valoración de las ofertas que otorguen puntos adicionales

(66) Para obtener el sello «cálculo+reduzco», hay que tener inscritas cuatro huellas de carbono de años consecutivos. Para reconocer la inscripción de reducción en 2023, para una licitación en 2024, se tendrán que disponer del cálculo de los años 2020, 2021 y 2022.

a las organizaciones que dispongan de certificado o sello de inscripción en los registros estatal o autonómicos de huella de carbono, que se basen en un cálculo de huella de las organizaciones. Esta conclusión se fundamenta tanto en la falta de vinculación con el objeto del contrato, como en la vulneración del principio de proporcionalidad, en la medida que el recurso a la huella de carbono de organización no es útil ni efectiva para mejorar el rendimiento climático del contrato.

Ello no quiere decir que no seamos partidarios de utilizar la huella de carbono como criterio de adjudicación. Más bien al contrario. Incluso, como puede comprobarse a lo largo de este artículo, propongo que seamos más ambiciosos utilizando la huella de carbono como una herramienta efectiva de cambio hacia la generalización de prestaciones de baja impacto ambiental. Con todo, cuando utilizamos la metodología de la huella de carbono en la preparación de un contrato público debemos hacerlo sobre la base del mejor conocimiento técnico, respetando los principios de la contratación pública y definiendo criterios que incentiven mejoras efectivas y reales del rendimiento climático de los contratos.

La metodología de cálculo de la huella de carbono (más bien ambiental) se convertirá indefectiblemente, a medio plazo, en una herramienta indispensable en la toma de decisiones públicas sobre inversiones; pero debemos hacerlo bien, reduciendo el riesgo jurídico y maximizando el rendimiento climático de las prestaciones. De nada vale legitimar jurídicamente malas prácticas o caminos que nos llevan a una compra pública climática formal; en definitiva, al *greenwashing* en el sector público.

La interpretación de la vinculación con el objeto del contrato debe admitir, como así lo ha reconocido el TJUE desde el año 2002, con el asunto *Concordia Bus*, los criterios de adjudicación que permiten comparar el rendimiento ambiental de las ofertas, aunque no tenga impacto económico o en la calidad operativa de la prestación. Por ello, sobre la base de esta premisa, la vinculación del objeto del contrato no debe verse como una limitación a la utilización de criterios ambientales. Más bien al contrario. Es lo que permite, no solo el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación, sino también lo que garantiza rendimientos ambientales efectivos en la propia ejecución contractual y, en consecuencia, el respeto al principio de proporcionalidad.

3. La definición de criterios de valoración referidos a la huella de carbono de la concreta prestación que es objeto del contrato

Si bien no se considera recomendable utilizar la huella de carbono de organización, sí podríamos plantearnos la posibilidad de utilizar la huella de carbono de producto, servicio u obra, esto es, la referida al impacto climático del propio objeto del contrato.

Veamos las posibilidades de uso del cálculo de la huella de la prestación (obra, servicio o producto, que configuran la prestación contratada). Para la adecuada determinación jurídica de un criterio de valoración, basado en la huella de carbono, debemos recordar los aspectos técnicos que debemos tener en cuenta:

- Determinar el alcance de la huella de carbono; si afecta a toda o parte de la prestación (si se va a referir a toda la edificación o solo a los elementos estructurales, p.e.) o a todo o parte de su ciclo de vida (p.e., si se va a proyectar sobre el ciclo de vida completo de una edificación o solo sobre la fase de transporte de productos a la obra).
- Definir la metodología armonizada que deberán utilizar todos los licitadores para realizar el cálculo.
- Identificar los datos de referencia (y, en su caso, el *software*) que deberán ser utilizados por los licitadores a la hora de realizar un cálculo comparable de la huella de carbono.

Sin previa valoración de estos aspectos, no se considera posible, a nivel técnico, definir un criterio de valoración que permita valorar de forma objetiva el rendimiento comparativo de las ofertas, ni dar cumplimiento, en consecuencia, a los principios de la contratación. Será preferible optar por la definición de especificaciones técnicas o de condiciones especiales de ejecución, como vías, siempre, más seguras jurídicamente y más efectivas para la mejora del rendimiento climático efectivo de la prestación.

La posibilidad de utilizar la huella de carbono en la definición de criterios de adjudicación podrá articularse, entre otras, de alguna de las siguientes formas:

- Podrán otorgarse puntos adicionales a los licitadores que asuman el compromiso de cálculo de la huella de carbono en la ejecución contractual (67), vinculado por ejemplo al consumo de combustible o de

(67) Con relación a los contratos que tengan como objeto el «diseño, construcción y gestión de edificios de oficinas», el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025) prevé la posibilidad de articular un criterio de adjudicación con relación «a la realización de un estudio sobre la huella de carbono del edificio, tanto en su fase de construcción como de uso, utilizando herramientas propias o las disponibles públicamente, facilitando información sobre las distintas opciones barajadas y proponiendo de manera motivada una opción final». Asimismo, con relación a los contratos de «servicios de jardinería» se prevé también la opción de otorgar «puntos adicionales o se establecerá como condición de ejecución la elaboración de un estudio sobre las emisiones de gases de efecto invernadero que supongan las labores de fertilización y mantenimiento de los jardines. Para ello podrán utilizarse las herramientas públicas del Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción del Ministerio para la Transición Ecológica». Finalmente, con relación

electricidad. A ese cálculo, podrá sumarse el compromiso de reducción de emisiones durante la ejecución del contrato, en el caso por ejemplo de los contratos o concesiones de servicio. Finalmente, al cálculo y reducción de emisiones, podrá añadirse la compensación de emisiones, mediante, por ejemplo, la realización de los correspondientes proyectos de absorción.

- En este caso, se trata de un criterio automático, en el que se otorgan puntos adicionales por la asunción del compromiso por parte del licitador. Con todo, es fundamental definir las metodologías y criterios técnicos de aplicación para su ejecución, y garantizar la obtención de datos representativos y resultados efectivos. Deberá definirse el método de verificación de cumplimiento en la fase de ejecución contractual (presentación de certificados emitidos por terceros independientes, p.e.).
- Podrá definirse un criterio automático de huella de carbono, que se refiera a las estimaciones de emisiones derivadas del transporte de productos en los contratos de suministro, de servicios o de obras (68)

a la construcción de carreteras, el Plan indica que puede ser tenido en cuenta un criterio de valoración que asigne «puntos adicionales a la realización de un estudio sobre la huella de carbono de la carretera en su fase de uso, utilizando herramientas CO₂TA del CEDEX o similar, facilitando información sobre las distintas opciones barajadas y la opción final seleccionada».

(68) Se podrá definir por tanto un criterio de adjudicación referido a la huella de carbono del transporte de productos o materiales identificados por el órgano de contratación. Un ejemplo podría ser el siguiente:

«Se valorará el impacto climático de los productos en los módulos A2 y A4 del ciclo de vida (EN 15978) de la edificación; esto se corresponde con las fases de transporte de los materiales, incluyendo la etapa de producto y la etapa de proceso de construcción. Se valorarán las emisiones del transporte asociadas en kg CO₂ eq.

Los licitadores realizarán el cálculo de la huella de carbono de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$E_i = \sum_j [\sum_m (FC_{j,m} \times E_{fi,j,m})]$$

Siendo:

E_i : masa emitida del contaminante i (en gramos).

$FC_{j,m}$: masa consumida de combustible tipo m por un vehículo de categoría j (en kilogramos). El combustible consumido se obtiene a través de la multiplicación del factor de consumo por los kilómetros de distancia de transporte estimados.

$E_{fi,j,m}$: factor de emisión específico para el contaminante i , vehículo de categoría j y combustible tipo m (en gramos de contaminante por kilogramos de combustible).

Los datos objetivos para el cálculo de $FC_{j,m}$ y la determinación del $E_{fi,j,m}$ deberán estar respaldados por la guía de inventario de emisiones de contaminantes atmosféricos EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook (2019).

Para la valoración comparativa de las ofertas, los licitadores aportarán un informe escrito [podrá exigirse que esté verificado por un tercero independiente del licitador en el caso de contratos sometidos a regulación armonizada u otros contratos de cuantía elevada, cuando se considere proporcionado], que indicará las emisiones previstas asociadas al transporte en kg CO₂ eq, y justificará su determinación de acuerdo con el método de cálculo señalado,

en la fase de ejecución contractual. Esta posibilidad permitiría integrar en la preparación del contrato el objetivo estratégico de la proximidad (69) de productos, no de arraigo territorial de los operadores económicos, y hacerlo de modo proporcionado y respetuoso con los principios de la contratación pública.

- En el caso de establecer en el PCAP un criterio de valoración de la huella de carbono como el propuesto, deberá exigirse como condición especial de ejecución del contrato que el contratista presente un informe escrito que indique las emisiones efectivas en la ejecución contractual. En atención a las circunstancias del caso, podrá exigirse que el informe sea realizado por un verificador independiente. Este informe justificará las emisiones efectivas de acuerdo con el método de cálculo definido en el criterio de adjudicación. Las emisiones totales en fase de ejecución deberán ser iguales o menores que las emisiones propuestas por el licitador en la oferta (70).

Podrá definirse un criterio de valoración referido, con un enfoque más amplio, a las emisiones de GEI asociadas al ciclo de vida completo de un

correspondiente a la guía EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook (2019). En ausencia de justificación técnica o cuando esta fuera insuficiente e inadecuada, se otorgará cero puntos por este criterio. Se trata de un criterio evaluable mediante la aplicación de fórmula. La puntuación se realiza aplicando criterios de proporcionalidad y asignando la máxima puntuación a los mejores valores de emisiones de CO₂ asociadas al transporte. Teniendo en cuenta que las políticas de cambio climático y eficiencia energética son prioritarias, se recomienda asignar una puntuación significativa a este criterio de adjudicación, para transmitir un mensaje consistente al mercado».

Este ejemplo está basado en la *Guía para fomentar a madeira na contratación pública de edificaciones sustentables*, aprobada por el Consello de la Xunta en noviembre de 2023. Véase, para la mejor comprensión de esta metodología, el anexo III de la Guía, que recoge una «Breve explicación sobre los métodos de cálculo para huella de carbono del transporte por carretera». Véase, sobre el cálculo de la huella de carbono ligada al transporte, la *Guía per a la quantificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en els contractes públics* (2020) de la GENCAT.

(69) Interesa destacar a este respecto la Resolución 378/2023, de 19 de octubre, del TACP de Madrid en la que se admite la validez de un criterio de proximidad, justificado sobre la base de la reducción de la huella de carbono. Sobre la relación entre las políticas de proximidad y la contratación pública, véase el número monográfico sobre «Producto local y contratación pública», en la *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 64, 2023), coordinado por la profesora Ximena LAZO, y el propio artículo de esta autora en el citado monográfico.

(70) Para garantizar que en la fase de ejecución no se superan los niveles de emisiones de GEI ofertados, deberá preverse en el PCAP una penalidad suficientemente disuasoria, en el marco de las posibilidades que ofrece el artículo 191 de la LCSP. En el caso de haberse aceptado y puntuado unos valores finalmente no alcanzados en la fase de ejecución deberán imponerse las penalidades correspondientes, que deberán ser proporcionadas al peso del criterio en la valoración de las ofertas.

producto (71), servicio u obra. En todo caso, hay que tener en cuenta que este último criterio requiere una previa valoración de los datos de referencia disponibles y de las incertidumbres técnicas, con la finalidad de asegurar que se puede definir un criterio que permita valorar el rendimiento comparativo de las ofertas de modo objetivo (72). Si es posible definir una base de datos

(71) Indicamos a continuación un posible ejemplo de criterio de valoración sobre la huella de carbono de los productos de la construcción en el marco de un contrato o concesión de obra:

«Se valorará el impacto climático de los productos en los módulos A1 a A3 del ciclo de vida (EN 15978) de la edificación. Se valorarán las emisiones asociadas en kg CO₂ eq/m² construido. Para la concreción del criterio de adjudicación deberá fijarse el tipo o tipos de productos, y las concretas finalidades y usos en el marco de la ejecución del proyecto de obra.

Los licitadores realizarán el cálculo del Potencial de Calentamiento Global (PCG, global warming potential, GWP) de acuerdo con la norma EN 15978. Aportarán un informe escrito [podrá exigirse que sea verificado por un tercero independiente del licitador, en contratos sometidos a regulación armonizado o aquellos en los que se estime que se a proporcionado], que indicará las emisiones asociadas al transporte en kgCO₂eq/m², correspondientes a los módulos A1 a A3, y justificará su determinación de acuerdo con la norma EN 15978. Debe reservarse la posibilidad de pedir aclaraciones sobre los datos aportados por los licitadores.

Las emisiones de carbono de todos los materiales de construcción y productos y productos de construcción se justificarán mediante de bases de datos de ciclo de vida que cumplan con las previsiones de la norma UNE-EN-15978:2012. Las bases de datos deben de cubrir, como mínimo, los módulos A1, A2 y A3.»

[Se recomienda la determinación de una base de referencia por parte del órgano de contratación, para garantizar la comparabilidad objetiva de las ofertas. En caso de no existir bases de datos adecuadas para los productos o materiales considerados, el licitador se acudirá a declaraciones medioambientales de producto válidas (elaboradas de acuerdo con la norma UNE EN 15804:2012 +A2 «Sostenibilidad en la construcción. Declaraciones ambientales de producto. Reglas de categoría de producto básicas para productos de construcción» y, en su caso, de acuerdo con las reglas de categorías de productos aplicables). En atención a la información y al conocimiento técnico disponible, habrá que valorar en qué medida una DAP puede servir de referencia para la comparación objetivo de datos sobre huella de carbono. En caso de que se aprecie riesgo será preferible optar por otras alternativas de utilización de la huella de carbono, como la definición de especificaciones técnicas o de condiciones especiales de ejecución.]

Será necesario adjuntar por los licitadores el documento o certificado que justifique los valores de emisiones de CO₂ equivalentes. Deberá justificarse igualmente que se han seguido las normas técnicas indicadas o las bases de datos de referencia. En ausencia de justificación técnica o cuando esta fuera insuficiente y adecuada, se otorgará cero puntos por este criterio.

[Se trataría de un criterio aplicable mediante fórmula. La puntuación se realiza aplicando criterios de proporcionalidad y asignando la máxima puntuación a los mejores valores de Potencial de Calentamiento Global (PCG, global warming potential, GWP). Teniendo en cuenta que las políticas de cambio climático y eficiencia energética son prioritarias, se recomienda asignar una puntuación significativa a este criterio de adjudicación, para transmitir un mensaje consistente al mercado].»

Este ejemplo está basado en la *Guía para fomentar a madeira na contratación pública de edificacións sustentables*, aprobada por el Consello de la Xunta en noviembre de 2023.

(72) Para garantizar el cumplimiento del nivel de emisiones ofertado, deberá preverse en el PCAP una penalidad suficientemente disuasoria, en el marco de las posibilidades que

de referencia y una metodología de cálculo común, que sean accesibles a todos los operadores, podrá articularse un criterio de valoración acorde con los principios de la contratación.

- Finalmente podrá establecerse un criterio de adjudicación sometido a juicio de valor, como puede ser la valoración de la calidad de las propuestas contenidas en la memoria técnica presentada por los licitadores, que haga referencia a las medidas de reducción de emisiones de GEI ligadas a la prestación objeto de licitación (73). En este caso, hay que tener en cuenta la necesidad de realizar una definición concreta y precisa del contenido de la memoria técnica que debe presentar el licitador, para que se pueda realizar una comparación adecuada del rendimiento climático de las ofertas. Con todo, la inclusión de un criterio de esta naturaleza, sometido a juicio de valor, requiere valorar si se dispone del conocimiento técnico adecuado para realizar la valoración discrecional de las ofertas de los licitadores. Ello puede requerir el apoyo de órganos ambientales o de terceros con competencia en la materia.

VIII. LAS CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN COMO VÍA PARA EL CÁLCULO, LA REDUCCIÓN Y/O LA COMPENSACIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Los poderes adjudicadores pueden fijar requisitos aplicables a la ejecución de las prestaciones (art. 202, LCSP), lo que ofrece diversas posibilidades de

ofrece el artículo 191 de la LCSP. Si no dispone del conocimiento especializado para verificar la validez técnica de los cálculos ofertados por los licitadores, el órgano de contratación podrá contratar el asesoramiento de un evaluador técnico especializado en análisis de ciclo de vida de acuerdo con la metodología de aplicación. Para utilizar un criterio de esta naturaleza, es fundamental disponer de conocimiento técnico de calidad, para valorar los datos facilitados por los licitadores y las metodologías utilizadas. Además, a la hora de establecer un criterio de este tipo, hay que tener en cuenta, caso por caso, la proporcionalidad del coste de la obtención y cálculo de los datos sobre la huella de carbono, y su potencial impacto en las PYME. Véase, en este orden de ideas, *Guía para fomentar a madeira na contratación pública de edificaciones sustentables*, aprobada por el Consello de la Xunta en noviembre de 2023.

(73) Véase un ejemplo práctico en el *Pliego de condiciones particulares del servicio de la asistencia técnica a la redacción del proyecto básico y de ejecución del acuartelamiento de la Guardia Civil de Majadahonda* (Madrid). Se prevé que en la oferta técnica incluirá propuestas en favor de la lucha contra el cambio climático y la transición energética, como: «adaptación al cambio climático; medidas pasivas en la construcción y envolvente (materiales sostenibles, alto nivel de aislamiento térmico...); instalaciones eficientes con bajas o cero emisiones; uso de energías renovables; reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos; minimización de generación de residuos y su valorización». Se establece un criterio de adjudicación referido la valoración de estas propuestas técnicas a las que se otorga una valoración de 15 puntos.

integrar los aspectos climáticos. La LCSP dispone que será obligatorio el establecimiento de al menos una condición estratégica, pero no necesariamente debe ser ambiental o climática (art. 202, LCSP) (74).

De todas formas, como ya hemos indicado, es posible integrar una condición especial de ejecución en el PCAP que haga referencia a objetivos climáticos y, particularmente, al uso de la huella de carbono. De hecho, la LCSP permite incorporar consideraciones medioambientales en los contratos mediante estas condiciones, con la finalidad de perseguir «la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible».

Completando dicha previsión la Ley 7/2021, dispone que con el objeto de reducir «la huella de carbono», los PCAP de «contratos públicos que tengan por objeto prestaciones que exijan la adquisición de alimentos», se podrán establecer condiciones especiales de ejecución que primen los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución (75)» (art. 22).

La doctrina de los Tribunales administrativos ofrece una mayor flexibilidad a la hora de definir condiciones especiales de ejecución que para determinar criterios de adjudicación (76), por lo que en determinados supuestos puede

(74) Sobre las posibilidades que ofrece la LCSP para establecer condiciones especiales de ejecución en materia ambiental, véase, DE GUERRERO MANSO (2018).

(75) Sobre esta cuestión del producto de proximidad y las cadenas cortas de distribución, véase «Producto local y contratación pública», en la Revista General de Derecho Administrativo (núm. 64, 2023), coordinado por la profesora Ximena LAZO.

(76) Veamos en este sentido la Resolución 489/2019, de 9 de mayo de 2019, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

«Pues bien, una cosa son estas condiciones especiales de ejecución y otras muy distintas, los criterios de adjudicación que, en efecto, han de guardar una relación o vinculación con el objeto del contrato en los términos que fueron expresados en la Resolución de este Tribunal nº 235/2019, de 8 de marzo.

(...)

Pero en el caso de las condiciones especiales de ejecución la vinculación al objeto del contrato se cumple por el hecho de que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra.

(...)

En este sentido se pronuncia la Directiva 2014/24 en sus Considerandos y la “Guía para considerar los aspectos sociales en las contrataciones Públicas” elaborada la Comisión Europea en 2010. En ella se especifica que el requisito de la vinculación al objeto del contrato se cumple en las condiciones especiales de ejecución cuando éstas se efectúan o realizan en el cumplimiento de la prestación objeto del contrato, no en otra. Y en el caso analizado el compromiso de que la adjudicataria, en caso de nuevas contrataciones, bajas u sustituciones que se produzcan durante la ejecución de las prestaciones objeto de los contratos basados en este acuerdo marco, respecto al personal que la empresa dedique a la ejecución de tales

ser una mejor opción, aunque hay que tener en cuenta que también pueden suponer una barrera de acceso a licitaciones, cosa que tiene menos riesgo de ocurrir en el caso de los criterios de adjudicación.

Las condiciones de ejecución deberán de estar vinculadas con el cumplimiento del contrato, es decir, ligadas a las tareas necesarias para producir los bienes, prestar los servicios o ejecutar las obras que son objeto de la licitación (77). En este sentido, la incorporación de una obligación de la contratista centrada en el cálculo, la reducción progresiva y/o, en su caso, la compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero «generadas durante la ejecución del contrato», sería plenamente compatible con los principios y el derecho de la contratación pública (78).

prestaciones, son conformes con las exigencias del artículo 70 de la Directiva 2014/24/UE y con el artículo 202 LCSP».

En este caso, se analiza la validez de una condición especial de ejecución, que establezca la obligación de contratación de un porcentaje igual o superior al 5% de personas con especial dificultad de acceder al mercado laboral, en el caso de nuevas contrataciones, bajas o sustituciones.

(77) COMISIÓN EUROPEA, *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, 2011, p. 43.

(78) Veamos un ejemplo posible de cómo definir una condición especial de ejecución referido al cálculo de la huella de carbono de la celebración de eventos.

En el caso de la contratación de servicios para la organización de eventos, se podrá exigir a la empresa contratista que realice el cálculo de la huella de carbono vinculada a la celebración del evento. El cálculo cuantificará las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entoneladas de CO₂eq, derivadas del desarrollo del evento. La metodología usada para hacer los cálculos se ajustará a las directrices de la norma ISO 14064 parte 1 e incluirá, como mínimo, las emisiones vinculadas:

- Al consumo energético de las instalaciones donde tiene lugar el evento.
- Al consumo de agua de las instalaciones donde tiene lugar el evento.
- Al desplazamiento asociado a los organizadores y ponentes.
- A los desplazamientos realizados por los asistentes a esos actos.
- A la generación y separación correcta de los residuos por materiales.

[Con la finalidad de hacer un planteamiento realista se podrá limitar el alcance del cálculo]

Podrá utilizarse como referencia la calculadora de la huella de carbono de la Gencat: https://canviclimatic.gencat.cat/es/actua/calculadora_demissions/index.html.

En atención al cálculo de la huella, podrá exigirse la compensación de emisiones de CO₂ mediante la financiación o ejecución de un proyecto de absorción o compensación, que deberá ejecutarse en el término municipal de ejecución del contrato. El órgano de contratación deberá determinarse el coste económico del cálculo de la huella de carbono y del potencial proyecto de compensación para su integración en el presupuesto base de licitación del contrato.

Podrá establecerse igualmente un porcentaje del presupuesto base de licitación que el contratista deberá dedicar a la ejecución de proyectos de absorción o compensación de emisiones. La absorción de emisiones deberá realizarse con la metodología determinada por el órgano de contratación.

Podrá exigirse, en atención a los costes y la proporcionalidad, la verificación y certificación de la huella de carbono y de los proyectos de absorción o compensación por un

En el caso de establecer un criterio de adjudicación referido a las estimaciones de huella de carbono de todo o parte del ciclo de vida de una prestación, deberán establecerse como condición especial de ejecución la obligación del contratista de realizar el cálculo efectivo de las emisiones y su acreditación a través de un medio de verificación (que podrá ser validado por un tercero independiente), acorde con la metodología y los datos de referencia predefinidos para el criterio de adjudicación (79).

En el caso de las prestaciones continuas, la realización del cálculo de la huella de carbono durante la fase de ejecución contractual puede tener implicaciones en los futuros contratos. La disponibilidad de información fiable sobre la evolución de las emisiones permite marcar objetivos de mejora continua en las próximas licitaciones. Así, la Ley 11/2023 de Aragón dispone que «en aquellos contratos que tengan por objeto la satisfacción de necesidades recurrentes y hayan sido objeto de licitación con anterioridad, podrá incentivarse, mediante un sistema de primas, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero ligadas a la ejecución respecto a la huella de carbono que hubiera generado la anterior empresa adjudicataria, cuando este dato sea conocido por el órgano de contratación para su verificación» (art. 27.3, Ley 11/2023). La aplicación de una cláusula de esta naturaleza requiere la continuidad de mediciones con metodologías y datos comparables, de modo que se puede contrastar de forma objetiva la información del contratista previo con el actual. Sobre esa base, los PCAP podrán establecer un modelo de pagos vinculados al rendimiento climático en la ejecución contractual; primando así los esfuerzos del contratista en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

tercero independiente, con la finalidad de asegurar la calidad de los datos reales y de que la compensación sea real y efectiva. Podrá obligarse al contratista que dé publicidad a los resultados del cálculo y de la absorción o compensación de emisiones de modo que puedan ser conocidos por la sociedad, indicando la metodología de cálculo, el alcance de las emisiones incluidas, las medidas implementadas para reducir las emisiones y el proyecto de absorción y compensación.

Las indicaciones y recomendaciones de esta nota sobre la posible configuración de una condición especial de ejecución se basan en la *Guía para organizar eventos sostenibles*, del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la GENCAT.

(79) Para garantizar el cumplimiento de las condiciones ambientales de ejecución, se podrán prever penalidades en caso de incumplimiento (art. 202.3, LCSP). También se le puede atribuir a estas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales, así su incumplimiento adquiriría el carácter de causa de resolución del contrato (art. 211, letra f, LCSP). El órgano podría considerar este incumplimiento como infracción grave, de acuerdo con las previsiones del art. 71.2, letra c, LCSP. En ese caso el incumplimiento generaría una prohibición de contratación con las Administraciones públicas (art. 73.2 LCSP).

IX. CONCLUSIONES

1. La utilización de la huella de carbono es un instrumento válido para dar cumplimiento a la obligación de incorporación de criterios ambientales del artículo 1.3, LCSP o a la posibilidad o exigencia de integración de cláusulas climáticas prevista en la legislación sectorial en materia de cambio climático.

2. La «huella de carbono de organización», particularmente las certificaciones vinculadas a los registros oficiales, tiene un potencial utilización limitado; concretamente podrían servir como medio no exclusivo de prueba de la solvencia técnica y profesional para la gestión de las emisiones de GEI en la ejecución contractual. Con carácter general, y en la línea de la mayoría de los tribunales administrativos, no se considera recomendable su utilización para la definición de criterios de valoración, por la ausencia de vinculación con el objeto del contrato y las exigencias del principio de proporcionalidad, en la medida en que no es un medio útil o idóneo para conseguir la finalidad pretendida: la reducción de las emisiones de GEI en la ejecución de la concreta prestación.

Esa apreciación se refuerza, especialmente, cuando es posible, con ciertas cuatelas, utilizar la «huella de carbono de prestación» para definir cláusulas proporcionadas y no discriminatorias y obtener rendimientos climáticos efectivos y tangibles, dejando a un lado el *greenwashing* en el sector público.

3. La «huella de carbono de prestación» (producto, obra o servicio) puede ser utilizada para definir especificaciones técnicas, criterios de valoración o condiciones especiales de ejecución del contrato.

Esta herramienta facilita la adopción de decisiones de inversión con criterios ambientales en la preparación contractual, la identificación de las ofertas de mejor rendimiento climático, la disponibilidad de datos objetivos sobre el nivel de emisiones en la ejecución contractual y la posibilidad de acreditar las reducción y compensación de los gases de efecto invernadero derivados de la prestación. Asimismo, puede ser una vía indirecta para mejorar la eficiencia y reducir el coste de ciclo de vida de las prestaciones, en la medida en que la reducción de las emisiones de GEI suele ir de la mano de la reducción del consumo energético o del uso de recursos.

Para una definición de las cláusulas o criterios ambientales referidas a la huella de carbono de prestación, que otorguen seguridad jurídica, es preciso determinar en los pliegos la metodología de aplicación y los datos de referencia para su aplicación uniforme por todos los licitadores. Con esta finalidad, es importante disponer en la preparación contractual de conocimiento técnico de base para aprovechar las posibilidades de uso de la huella de carbono, como una herramienta para obtener el máximo rendimiento climático de la prestación, sin poner en riesgo los principios de la contratación pública.

4. Para introducir criterios de adjudicación, basados en el cálculo de la huella de carbono de prestación (producto, servicio u obra), habrá que garantizar que es posible realizar un cálculo comparable de la huella de carbono de las ofertas, de modo que todos los licitadores usen la misma metodología y los mismos datos de referencia para su cálculo. La ausencia o insuficiencia de datos ambientales es el freno fundamental para un uso generalizado, objetivo y automático, de la huella de carbono como criterio de adjudicación. Es preciso un impulso de las autoridades públicas para el desarrollo de bases de datos sobre el potencial de calentamiento global de productos, en sectores prioritarios como la construcción. En caso de que la utilización de criterios de adjudicación no permita, por razón del conocimiento y de los datos técnicos disponibles, realizar un análisis objetivo del rendimiento comparativo de las ofertas de los licitadores, será preferible acudir a la determinación de especificaciones técnicas o de condiciones especial de ejecución, que, además, dada su obligatoriedad, son las cláusulas que permiten asegurar el resultado ambiental deseado.

De hecho, la definición de especificaciones técnicas y/o de condiciones especiales de ejecución es, por el momento, la vía jurídicamente más segura para utilizar la huella de carbono en la contratación pública y garantizar, así, la contratación de prestaciones con bajo impacto climático y reducir o compensar las emisiones durante su ejecución.

X. BIBLIOGRAFÍA

- GALÁN VIOQUE, R. (2021): «La contratación pública local ante el cambio climático», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1.
- DE GUERRERO MANSO, C. (2018): «La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública», en esta REVISTA, número extra 19.
- DÍAZ BRAVO, E. (2023): «La profesionalización: condición sine qua non de la contratación pública estratégica», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), DÍAZ BRAVO (dir.), *La profesionalización en la contratación pública estratégica*, Tirant Lo Blanch.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2022): «Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y de la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque», en LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2019): «Compra pública ecológica: adquisición de energía procedente de fuentes renovables», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 164.

- GIMENO FELIU, J. M. (2024): *Hacia la buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados* (en prensa), Marcial Pons.
- (2022): «Por una moderna estrategia nacional de contratación pública: cooperativa, proactiva y transformadora», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, mes 10-11 (octubre-noviembre).
 - (2023): «La necesaria política de profesionalización en la contratación pública: alguna reflexión propositiva», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), DÍAZ BRAVO (dir.), *La profesionalización en la contratación pública estratégica*, Tirant Lo Blanch.
- HERNÁNDEZ SALGUERO, E. (2022): «Análisis de las posibilidades de implementación de cláusulas de suministro de energía renovable en la doctrina de los tribunales de recursos contractuales», en LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (2022): «La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático», en LAZO VITORIA, X., *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier.
- LAZO VITORIA, X. (2021): «Cambio climático y contratación pública. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro», DE GUERRERO MANSO, C. (coord.); GIMENO FELIU, J.M (dir.). *Observatorio de Contratos Públicos 2020*, Aranzadi;
- (2022): «Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático», LAZO VITORIA, X. (Dir.) *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier.
 - (2023): «El Tsunami del producto local llega a la contratación pública en España», en un número sobre «Producto local y contratación pública», de la *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, LAZO VITORIA, (coord.).
- LAZO VITORIA, X. (Dir.) (2023): «Producto local y contratación pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64.
- MEDINA ARNÁIZ, T. (2023), «La necesaria profesionalización como apuesta para una compra pública de futuro», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), DÍAZ BRAVO (dir.), *La profesionalización en la contratación pública estratégica*, Tirant lo Blanch.
- MIRANZO DÍAZ, J. (2017): «Hacia una administración pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 64 (enero), 2017.
- PERNAS GARCÍA, J. J. (2011): *Contratación pública verde*, La Ley.
- (2023a): «El "Tsunami" regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la "sostenibilidad" y la "resiliencia" en la UE», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*.

- (2020a): «El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: ¿fuente de seguridad jurídica o de confusión en la utilización de criterios o cláusulas ambientales? Análisis de la doctrina del TARC y su perjuicio injustificado al uso estratégico de la compra pública», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 168.
 - (2020b): «Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, coord. por Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, Aranzadi.
 - (2023b): «Hacia un Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular», *Anuario de Derecho Ambiental Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2023): «Profesionalización en la contratación pública» en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), DÍAZ BRAVO (dir.), *La profesionalización en la contratación pública estratégica*, Tirant Lo Blanch.
- SARASIBAR IRIARTE, M. (2023): «La contratación pública como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático», en GALÁN VIOQUE (Dir.), *La contratación pública sostenible en la Ley de contratos del sector público*, Tirant Lo Blanch.
- SERRANO PAREDES, O. (2020): «Cambio climático y contratación pública: ¿es posible establecer como criterio de adjudicación la inscripción en el Registro de Huella de Carbono?», *Observatorio de Contratación Pública* (obcp.es, visto a 3 de febrero de 2020).