

**Aportaciones al trámite de audiencia e
información pública Plan de Contratación Pública
Ecológica (2026-2033)**

Octubre 2026

www.ecodes.org



INDICE

Aportaciones de ECODES al Plan de CPEco 2026-2033	3
Consideraciones generales y transversales	4
1. Pasar de la consideración (“valorar la posibilidad”) a la incorporación efectiva de criterios ambientales	5
2. El Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas debe evolucionar hacia un instrumento operativo y debe estar vinculado con objetivos progresivos de incorporación efectiva	9
3. Crear un sistema de indicadores, seguimiento e impacto	11
4. Fortalecer la gobernanza: pasar de estructuras de coordinación a estructuras de implementación	13
5. Reforzar la dimensión tractora de la contratación pública sobre los mercados	20
Comentarios específicos por líneas de actuación y medidas	22
Línea de Actuación 1. Desarrollo de capacidades para la contratación pública ecológica	22
Línea de Actuación 2. Despliegue de herramientas y medidas de facilitación y apoyo a la contratación pública ecológica	26
Línea de Actuación 3. Impulso a la descarbonización a través de la contratación pública	29
Línea de Actuación 4. Integración de la resiliencia climática en la contratación pública	30
Línea de Actuación 5: Impulso de la economía circular mediante la contratación pública	31
Consideraciones finales	35

Aportaciones de ECODES al Plan de CP Eco 2026-2033

[ECODES](#) – Fundación Ecología y Desarrollo es una organización de la sociedad civil española, fundada en 1992, que trabaja para acelerar la transición hacia una economía verde, inclusiva y responsable. Su labor combina la acción ambiental con las perspectivas social y económica, con especial atención al cambio climático, la energía y las personas, las ciudades sostenibles y las políticas públicas.

Durante los últimos años, ECODES ha trabajado para **impulsar la Compra Pública Verde como una herramienta estratégica para acelerar la transición ecológica e industrial**, combinando incidencia en políticas públicas, investigación, generación de conocimiento, desarrollo de capacidades y apoyo a las administraciones públicas. Nuestra experiencia nos ha permitido analizar y promover el uso de la contratación pública para reducir impactos ambientales, avanzar en la descarbonización, fomentar la economía circular y orientar los mercados hacia modelos más sostenibles e innovadores.

En este marco, **valoramos positivamente la elaboración del Plan de Contratación Pública Ecológica 2026–2033 como instrumento para consolidar la incorporación sistemática de criterios ambientales en la contratación de la Administración General del Estado**. Consideramos especialmente relevante su voluntad de aprovechar el poder de compra público para contribuir a la transición ecológica, así como la ampliación de su ámbito de aplicación, el refuerzo de las capacidades y herramientas de apoyo y la incorporación de mecanismos de gobernanza, seguimiento y evaluación.

Asimismo, valoramos que el Plan adopte una visión integrada de la sostenibilidad ambiental, vinculada a la descarbonización y la resiliencia climática, la economía circular y la orientación de los mercados hacia soluciones sostenibles. Las seis líneas de actuación y las 22 medidas propuestas constituyen una base relevante para avanzar en estos objetivos, especialmente en ámbitos como la formación y capacitación, el desarrollo de herramientas para los órganos de contratación, la consideración de la huella de carbono y el coste del ciclo de vida, la incorporación de criterios de circularidad y la descarbonización de los edificios públicos.

Al mismo tiempo, desde nuestra experiencia consideramos necesario **reforzar determinados elementos del Plan para garantizar que la Compra Pública Verde se convierta en una práctica sistemática, ambiciosa, medible y efectiva y que su aplicación produzca un impacto ambiental significativo**. Para ello, consideramos fundamental avanzar no solo en el desarrollo de criterios y herramientas, sino también en la definición de objetivos claros, indicadores que permitan medir los avances, mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación y una gobernanza capaz de asegurar la implementación efectiva del Plan en el conjunto de la Administración.

En esta contribución, **ECODES presenta una serie de observaciones y propuestas dirigidas a reforzar la ambición, la aplicabilidad y el impacto del Plan de Contratación Pública Ecológica 2026–2033**, con especial atención a sus objetivos estratégicos, las medidas propuestas, los mecanismos de gobernanza, seguimiento y evaluación y las herramientas necesarias para facilitar una incorporación efectiva de criterios ambientales en la contratación pública.

Consideraciones generales y transversales

El texto-borrador del Plan de Contratación Pública Ecológica 2026–2033 establece un **conjunto de condiciones habilitadoras necesarias para avanzar hacia una contratación pública ecológica más sistemática**, mediante el desarrollo de capacidades, herramientas, criterios y mecanismos de apoyo. Desde ECODES consideramos que este es un paso relevante, pero entendemos que **el principal reto durante el periodo de vigencia del Plan será asegurar que estas condiciones se traduzcan en una implementación efectiva, progresiva y medible de la contratación pública ecológica** y, en última instancia, **en resultados ambientales y una transformación de los mercados**.

En este sentido, el reto del Plan no debería ser únicamente crear las condiciones para que la contratación pública ecológica sea posible, sino **establecer los mecanismos necesarios para que su incorporación se produzca de manera efectiva, progresiva y ambiciosa en la contratación pública**. Para ello, consideramos necesario combinar las herramientas habilitadoras previstas en el Plan con objetivos claros, criterios ambientales mínimos obligatorios y progresivos, indicadores de seguimiento, mecanismos sólidos de gobernanza y señales suficientemente claras y previsibles para el mercado.

Desde esta perspectiva, identificamos **cinco ámbitos transversales** que consideramos especialmente relevantes para reforzar el Plan:

1. **Pasar de la consideración (“valorar la posibilidad”) a la incorporación efectiva de criterios ambientales.** El Plan debería favorecer que la dimensión ambiental se integre de manera sistemática en los procedimientos de contratación, evitando que su aplicación dependa exclusivamente de la iniciativa o capacidad de cada órgano de contratación.
2. **El Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas debe evolucionar hacia un instrumento operativo y debe estar vinculado con objetivos progresivos de incorporación efectiva.** Para ello, proponemos vincularlo a objetivos progresivos de aplicación, establecer niveles mínimos en categorías prioritarias y crear un sistema de seguimiento que permita medir su utilización y evolución.
3. **Crear un sistema de indicadores, seguimiento e impacto.** El seguimiento debería permitir conocer no solo si se han desarrollado las medidas previstas, sino también cómo y con qué alcance se están aplicando y qué resultados ambientales están generando.
4. **Fortalecer la gobernanza: pasar de estructuras de coordinación a estructuras de implementación.** El Plan debe reforzar su modelo de gobernanza para garantizar que las medidas previstas se traduzcan en cambios efectivos en los procedimientos de contratación de los distintos organismos públicos. Para ello, proponemos concretar las responsabilidades y los planes de actuación, establecer desde el propio Plan objetivos e indicadores de seguimiento, mejorar los sistemas de información y transparencia, y consolidar mecanismos de coordinación sectorial y participación multiactor.
5. **Reforzar la dimensión tractora de la contratación pública sobre los mercados.** El Plan reconoce el potencial de la contratación pública para actuar como motor de transformación de los mercados, pero es necesario concretar los mecanismos que permitan aprovechar plenamente este efecto tractor. Proponemos reforzar la programación y previsibilidad de la demanda pública, la identificación de sectores prioritarios, el diálogo con el mercado y el seguimiento de su impacto sobre la oferta.

En definitiva, **las condiciones habilitadoras son necesarias, pero deben ir acompañadas de mecanismos que aseguren su aplicación y permitan medir sus efectos**. El potencial transformador de la contratación pública no depende únicamente de disponer de herramientas y criterios ambientales, sino de su capacidad para generar cambios efectivos en qué, cómo y con qué exigencia se compra, así como en las soluciones que el mercado desarrolla y ofrece.

Por ello, consideramos que el seguimiento del Plan debería permitir evaluar no solo qué actuaciones se han puesto en marcha, sino también **en qué medida han cambiado las prácticas de contratación y qué resultados ambientales se han conseguido**, de forma que el Plan pueda evolucionar durante su periodo de vigencia y aumentar progresivamente su ambición e impacto.

1. Pasar de la consideración (“valorar la posibilidad”) a la incorporación efectiva de criterios ambientales

El Plan establece como objetivo general que, al término de su vigencia, en la totalidad de los procedimientos de contratación incluidos en su ámbito de aplicación se valore la posibilidad de incorporar, al menos, una consideración medioambiental. Cuando finalmente no se incorpore, deberá dejarse constancia en el expediente de los motivos.

Valoramos positivamente que el Plan establezca un objetivo común para el conjunto de los procedimientos de contratación y que incorpore la obligación de justificar aquellos casos en los que no se introduzcan consideraciones ambientales. Sin embargo, consideramos necesario en primer lugar **diferenciar entre la obligación de analizar la relevancia ambiental de un contrato y la obligación de incorporar efectivamente criterios ambientales cuando estos resulten pertinentes y técnicamente viables.**

La formulación actual establece como objetivo la valoración de una posibilidad, pero no garantiza por sí misma que esta valoración se traduzca en la incorporación de criterios ambientales ni permite conocer qué resultados ambientales se derivan de dicha incorporación. Por ello, resulta necesario **precisar qué significa “valorar la posibilidad” de incorporar una consideración medioambiental, cómo debe acreditarse y cómo se medirá su aplicación efectiva.**

En particular, ¿basta con dejar constancia en el expediente de que la posibilidad ha sido analizada? ¿Qué elementos de diagnóstico, motivación y justificación deberán incorporarse para considerar que se ha cumplido este requisito? Tal como está formulado actualmente, el objetivo podría alcanzarse aunque una parte significativa de los procedimientos no incorporase en la práctica ningún criterio ambiental, siempre que el expediente documentase que dicha posibilidad fue valorada.

Esta cuestión resulta especialmente relevante porque **qué significa incorporar una consideración ambiental depende en gran medida del objeto, sector y tipo de contrato.** No es equivalente introducir una cláusula ambiental genérica en un contrato de servicios administrativos que establecer requisitos de eficiencia energética para equipos, porcentajes mínimos de materiales reciclados en un suministro o requisitos relativos al uso de materiales de bajas emisiones en una obra pública.

Asimismo, **el contexto europeo ha evolucionado** hacia un marco en el que determinadas exigencias de sostenibilidad, eficiencia energética, circularidad o descarbonización ya forman parte de la normativa sectorial aplicable. Por ello, consideramos importante que el Plan diferencie claramente entre:

- **obligaciones ambientales derivadas de la normativa sectorial**, que deben ser conocidas e incorporadas en los procedimientos de contratación cuando resulten aplicables;
- **criterios ambientales adicionales o de aplicación voluntaria**, que permitan elevar progresivamente el desempeño ambiental de los contratos por encima de los mínimos normativos; y
- **criterios de mayor ambición o desempeño**, aplicables allí donde exista suficiente madurez técnica y de mercado para avanzar hacia niveles más exigentes.

La existencia de una obligación ambiental derivada de la normativa sectorial no debería computarse, por sí sola, como una actuación adicional de contratación pública ecológica promovida por el Plan, dado que su incorporación constituye un requisito de obligado cumplimiento. El seguimiento del Plan debería permitir distinguir entre el cumplimiento de los requisitos ambientales ya establecidos normativamente y la incorporación de criterios adicionales que contribuyan a elevar el desempeño ambiental de la contratación pública.

Por ello, consideramos necesario que el Plan establezca un **marco común que permita determinar qué se entiende por incorporación de criterios ambientales, pero que, al mismo tiempo, reconozca las diferencias existentes entre sectores y categorías contractuales.**

En este sentido, podría resultar útil establecer una taxonomía operativa de criterios ambientales por sector prioritario y categoría contractual, que permita identificar, al menos:

- requisitos ambientales obligatorios derivados de la normativa aplicable;
- criterios ambientales mínimos;
- criterios ambientales recomendados;
- criterios de mayor ambición;
- medios de prueba y verificación;
- indicadores asociados; y
- momento o fase del procedimiento en la que debe realizarse su verificación.

Esta clasificación permitiría facilitar la aplicación práctica del Plan por parte de las unidades promotoras y órganos de contratación, proporcionando una referencia común y evitando que la incorporación de criterios ambientales dependa exclusivamente de la capacidad técnica disponible en cada organismo.

Además, este enfoque permitiría **combinar un objetivo transversal para el conjunto de la contratación pública con obligaciones y objetivos diferenciados para aquellos sectores y categorías en los que existe un mayor potencial ambiental y suficiente madurez técnica**. De esta manera, los órganos de contratación podrían avanzar de forma progresiva y sistemática, evitando tanto un enfoque meramente formal como la aplicación de criterios homogéneos que no respondan a las características de cada contrato.

El Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas constituye un punto de partida adecuado para desarrollar este marco. Su revisión y actualización debería permitir identificar, para cada sector y categoría contractual prioritaria, criterios ambientales mínimos, criterios recomendados y, cuando exista suficiente madurez técnica, objetivos de desempeño ambiental, junto con los correspondientes medios de verificación.

De este modo, **el Catálogo podría evolucionar desde una herramienta fundamentalmente orientativa hacia una referencia común para definir qué se considera una incorporación efectiva de criterios ambientales y para medir progresivamente el cumplimiento de los objetivos del Plan**.

De la elegibilidad ambiental a la medición del impacto

Para avanzar en esta dirección, consideramos conveniente diferenciar dos niveles de medición.

En primer lugar, **la elegibilidad o clasificación ambiental de la contratación**. El Plan debería establecer un marco que permita determinar cuándo una contratación puede considerarse ambientalmente relevante o “verde”, a partir de criterios y umbrales previamente definidos. En este ámbito, la taxonomía de actividades económicas sostenibles de la UE puede constituir una referencia útil, cuando resulte aplicable, para definir criterios de elegibilidad y establecer umbrales objetivos.

En segundo lugar, **la medición del desempeño y del impacto ambiental**. Una vez determinado que una operación o contratación cumple los criterios de elegibilidad ambiental, será necesario establecer métricas que permitan evaluar qué cambio o resultado ambiental ha generado. Dependiendo del sector y del tipo de contrato, estas métricas podrían referirse, entre otros aspectos, a emisiones de GEI evitadas, consumo energético, uso de energías renovables, contenido reciclado, reducción de materias primas, generación de residuos, circularidad o reducción de otros impactos ambientales.

Esta distinción permitiría evitar que el seguimiento del Plan se limite a contabilizar si se ha incluido o no una cláusula ambiental, avanzando hacia un **sistema capaz de evaluar tanto el grado de incorporación de criterios como sus resultados**.

Propuesta de estructura del objetivo general

A partir de lo anterior, proponemos estructurar el objetivo general del Plan en tres niveles complementarios:

Nivel 1 – Todos los procedimientos: garantizar que el 100 % de los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del Plan **incorporen un análisis documentado de su relevancia ambiental**, identificando las posibilidades existentes para introducir criterios ambientales y justificando su inclusión o, cuando no resulte pertinente o viable, su no incorporación.

Nivel 2 – Sectores y categorías prioritarias: establecer **objetivos progresivos de incorporación efectiva de criterios ambientales en los sectores y categorías contractuales prioritarias** identificados por el Plan¹. Estos objetivos deberían definirse a partir de una línea base, diferenciarse según el potencial ambiental y grado de madurez de cada categoría y concretarse en criterios ambientales mínimos obligatorios y progresivos.

Nivel 3 – Categorías con metodologías maduras: establecer **objetivos de desempeño ambiental allí donde existan metodologías, datos, umbrales y medios de verificación suficientemente consolidados**. En estas categorías, el objetivo debería evolucionar desde la incorporación de criterios hacia la obtención de resultados ambientales medibles².

Esta estructura permitiría **distinguir claramente entre una obligación transversal de análisis y consideración ambiental, aplicable a toda la contratación, y obligaciones sectoriales o por categorías, más exigentes y vinculadas a la incorporación efectiva de criterios y, cuando sea posible, a resultados ambientales**.

Medición y seguimiento

Asimismo, consideramos necesario incorporar de manera clara una definición de **qué se entiende por un procedimiento que “incorpora criterios ambientales” y cómo se contabilizará**.

Los criterios ambientales pueden introducirse en diferentes fases del procedimiento —por ejemplo, mediante requisitos de solvencia, prescripciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución— y estas distintas modalidades no tienen necesariamente el mismo potencial ambiental ni garantizan por sí mismas un determinado resultado. El Plan debería, por tanto, **establecer una metodología común de contabilización, que permita identificar, registrar y comparar las distintas formas de incorporación y, progresivamente, relacionarlas con indicadores de desempeño e impacto**.

La definición de estas métricas debería formar parte del propio proceso de implementación del Plan. Para ello, proponemos que durante su primera fase se establezcan una línea base, una taxonomía o clasificación de las categorías contractuales y un marco común de indicadores, a partir de los cuales puedan fijarse objetivos cuantificados y progresivos.

Hoja de ruta propuesta

En este marco, consideramos conveniente que el Plan establezca una **senda progresiva de incorporación, con objetivos intermedios y finales**. La fijación de porcentajes concretos debería realizarse una vez establecidas la línea base, las categorías prioritarias y la metodología de medición, garantizando que los objetivos sean ambiciosos, comparables y verificables.

Proponemos, a estos efectos, la siguiente hoja de ruta:

¹ La identificación y priorización de estas categorías debería realizarse a partir de una metodología común y transparente, que tenga en cuenta, al menos, los siguientes criterios:

- Impacto ambiental potencial de la categoría.
- Importancia económica y volumen de contratación pública asociado a la categoría.
- Frecuencia de contratación por parte de las administraciones públicas.
- Madurez de los criterios ambientales disponibles.
- Disponibilidad de metodologías y medios de verificación.
- Potencial de transformación del mercado y capacidad de la contratación pública para generar señales claras y previsibles a los operadores económicos.

² A modo de referencia, véase EEB, ECODES, Natuur & Milieu e INCIEN (2026) Contratación Pública Verde: una herramienta estratégica para acelerar la transición industrial de Europa, en particular el apartado “Qué funciona en la práctica: ejemplos de contratación pública verde (p. 21 a 26), disponible en: https://ecodes.org/images/que-hacemos/01.Cambio_Climatico/Incidencia_politicas/Contratacion/contratacion_publica_verde_una_herramienta_estrategica_para_acele_rar_la_transicion_industrial_de_europa.pdf

- 2027: establecimiento de la línea base; definición de la metodología de medición; identificación y priorización de sectores y categorías contractuales.
- 2027–2028: revisión y actualización del Catálogo; definición de qué se considera una incorporación efectiva de criterios ambientales; establecimiento de criterios ambientales mínimos para las categorías prioritarias con mayor grado de madurez.
- 2029: establecimiento de los primeros objetivos cuantificados de incorporación efectiva, a partir de la línea base y de la metodología definida.
- 2030–2032: ampliación progresiva de las categorías cubiertas y aumento de los niveles de exigencia, incorporando indicadores de desempeño allí donde exista suficiente madurez.
- 2033: consolidación de los objetivos de incorporación efectiva y, en las categorías con metodologías suficientemente desarrolladas, de objetivos de desempeño e impacto ambiental.

De este modo, el Plan mantendría un **enfoque progresivo y realista**, pero evitaría que su objetivo principal pueda considerarse cumplido únicamente mediante una valoración formal de la posibilidad de incorporar criterios ambientales.

El objetivo debería ser avanzar desde “considerar” → “incorporar” → “medir el desempeño” → “demostrar el impacto”. **El Catálogo, complementado con una clasificación común de las categorías contractuales, una línea base, criterios de elegibilidad, una metodología de medición y objetivos progresivos, puede constituir el puente entre la consideración de la relevancia ambiental de un contrato y una contratación pública capaz de generar resultados ambientales verificables.**

Propuesta de redacción

“El Plan garantizará que en la totalidad de los procedimientos de contratación incluidos en su ámbito de aplicación se analice y documente la relevancia ambiental del contrato, identificando las posibilidades de incorporar criterios ambientales y justificando su inclusión o, cuando no resulte pertinente o viable, su no incorporación. Asimismo, establecerá objetivos progresivos de incorporación efectiva de criterios ambientales en los sectores y categorías contractuales prioritarios identificados, incluyendo criterios ambientales mínimos obligatorios y, cuando existan metodologías, umbrales y medios de verificación suficientemente maduros, objetivos de desempeño e impacto ambiental.”

2. El Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas debe evolucionar hacia un instrumento operativo y debe estar vinculado con objetivos progresivos de incorporación efectiva

En las aportaciones realizadas por ECODES a la consulta pública previa **ya señalamos la necesidad de que el Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas se integre plenamente en el Plan como una de sus herramientas centrales de implementación, evolucionando hacia un instrumento operativo, dinámico y en permanente actualización.**

Valoramos positivamente que el borrador del Plan recoja esta orientación en la Medida 2.1 y prevea la evolución del Catálogo hacia una herramienta digital, interactiva y actualizable, con ampliación progresiva a nuevas categorías, incorporación de medios de acreditación y actualización a partir de la evolución normativa, las mejores prácticas y la experiencia de los órganos de contratación.

Consideramos, no obstante, que el siguiente paso debería ser **definir con mayor claridad cómo esta herramienta se vincula con los objetivos de incorporación efectiva de criterios ambientales establecidos por el Plan.**

Actualmente, el Catálogo proporciona una base técnica para facilitar que los órganos de contratación incorporen criterios ambientales. Sin embargo, **el hecho de disponer de criterios y herramientas para su aplicación no garantiza por sí mismo que estos se incorporen de manera efectiva ni permite determinar qué nivel de exigencia debe alcanzarse en las distintas categorías de contratación.**

Propuesta

Por ello, proponemos **que el Catálogo se integre expresamente en el sistema de objetivos, seguimiento y evaluación del Plan**, de manera que pueda desempeñar una doble función:

- herramienta de apoyo a los órganos de contratación, proporcionando criterios, especificaciones, medios de acreditación y referencias actualizadas;
- instrumento de progresión de la exigencia ambiental, permitiendo establecer y revisar niveles mínimos y objetivos de desempeño en aquellas categorías prioritarias en las que exista suficiente madurez técnica y de mercado.

Establecer niveles progresivos de aplicación

El Plan debería identificar, dentro de las categorías prioritarias, qué criterios del Catálogo constituyen una referencia orientativa y cuáles deberían evolucionar progresivamente hacia un nivel mínimo de aplicación, siempre que sean pertinentes para el objeto del contrato y técnicamente viables.

Esta evolución podría apoyarse en los niveles ya existentes en el Catálogo —básico y avanzado—, sin necesidad de crear una clasificación paralela, pero estableciendo con mayor claridad el papel que cada nivel desempeña dentro del Plan.

En particular, proponemos que los criterios incluidos en el Catálogo puedan evolucionar progresivamente desde una función orientativa hacia niveles mínimos de aplicación en aquellas categorías en las que exista suficiente madurez del mercado, disponibilidad de soluciones y medios de verificación.

En estos casos, la aplicación podría vincularse progresivamente a un principio de “cumplir o explicar”, de modo que la no incorporación de un criterio identificado como mínimo requiera una justificación motivada en el expediente.

Esta propuesta no implica convertir automáticamente todos los criterios del Catálogo en obligaciones ni establecer un mismo nivel de exigencia para todas las categorías. Se trata de introducir una **lógica de progresión que permita elevar la ambición ambiental a medida que evolucionen las condiciones técnicas y de mercado.**

Vincular el Catálogo al seguimiento del Plan

Para que esta progresión pueda evaluarse, **el Plan debería establecer una metodología que permita conocer el grado de aplicación efectiva de los criterios incluidos en el Catálogo.** Actualmente no tenemos datos ni información sobre cómo se están aplicando estos criterios y en qué medida las administraciones públicas están utilizando el Catálogo.

El seguimiento debería permitir diferenciar, al menos:

- procedimientos en los que se ha analizado la posibilidad de incorporar criterios ambientales;
- procedimientos en los que se han incorporado criterios del Catálogo;
- procedimientos en los que se han aplicado los criterios definidos como mínimos para una determinada categoría;
- procedimientos que han aplicado criterios de mayor ambición; y
- cuando existan metodologías adecuadas, resultados ambientales asociados a la aplicación de estos criterios.

Esta información debería utilizarse, a su vez, para alimentar la actualización periódica del propio Catálogo. Las dificultades de aplicación, los niveles de cumplimiento, la evolución de la oferta y los resultados obtenidos deberían permitir identificar qué criterios requieren revisión, qué categorías pueden incorporarse y cuándo determinados criterios avanzados están suficientemente maduros para convertirse en nuevos niveles mínimos.

De esta manera, **el Catálogo se convertiría en una herramienta de aprendizaje continuo vinculada directamente a la implementación y evaluación del Plan.**

Propuesta de hoja de ruta

Proponemos que esta evolución se concrete mediante una hoja de ruta progresiva durante la vigencia del Plan:

- 2027: establecer una línea base sobre la utilización del Catálogo y definir las categorías prioritarias y la metodología para medir su aplicación.
- 2027–2028: identificar, dentro de las categorías prioritarias, los criterios con suficiente madurez para constituir niveles mínimos de aplicación.
- 2028–2029: aplicar progresivamente estos niveles y el principio de “cumplir o explicar”, ampliando su alcance a nuevas categorías.
- 2030: revisar los niveles de exigencia a partir de la evidencia generada y de la evolución del mercado.
- 2030–2033: elevar progresivamente la ambición y avanzar, en las categorías suficientemente maduras, desde la incorporación de criterios hacia objetivos de desempeño ambiental medibles.

Este enfoque permitiría que la evolución prevista en la Medida 2.1 no se limite a una mejora de las funcionalidades del Catálogo, sino que lo convierta en una **herramienta directamente conectada con la transformación efectiva de la contratación pública:** definir criterios, facilitar su aplicación, medir su utilización, aprender de la experiencia y elevar progresivamente el nivel de exigencia.

3. Crear un sistema de indicadores, seguimiento e impacto

El seguimiento del Plan debería permitir conocer no solo si se han desarrollado las actuaciones y herramientas previstas, sino también **en qué medida se están aplicando, cómo están modificando las prácticas de contratación y qué resultados ambientales están generando**. Para ello, consideramos necesario que el Plan incorpore desde su aprobación un **marco básico de indicadores**, en lugar de dejar su definición para una fase posterior.

El borrador señala que el Grupo de Trabajo Permanente establecerá mecanismos de seguimiento y podrá definir indicadores, mientras que la Comisión Interministerial podrá acordar posteriormente objetivos asociados a dichos indicadores. Para ECODES, este planteamiento debería reforzarse: **el sistema de indicadores y una primera estructura de objetivos deberían formar parte del propio Plan desde el inicio**, de manera que sea posible establecer una línea base y medir avances desde el primer año de aplicación. Para cada una de las medidas planteadas, se deberían agregar los indicadores correspondientes.

Medir implementación, resultados e impacto

Proponemos estructurar el sistema de seguimiento en tres niveles complementarios:

1. Indicadores de implementación, que permitan conocer si las medidas y herramientas previstas se están desarrollando y utilizando. Entre otros:

- porcentaje de procedimientos incluidos en el ámbito del Plan en los que se han incorporado criterios ambientales, desagregado al menos por departamento, organismo, sector y categoría contractual;
- número y tipo de criterios del Catálogo incorporados a los procedimientos;
- número de categorías contractuales cubiertas por el Catálogo;
- número de personas formadas y organismos que han recibido asistencia técnica;
- porcentaje de organismos con planes de actuación propios;
- grado de ejecución de las distintas medidas del Plan.

2. Indicadores de resultados, orientados a identificar cambios en las prácticas de contratación y en el desempeño ambiental de los contratos. Por ejemplo:

- porcentaje de contratos que incorporan criterios relativos a emisiones, eficiencia energética, circularidad, uso de materiales reciclados, resiliencia o coste del ciclo de vida;
- porcentaje de contratos que aplican los criterios mínimos definidos para determinadas categorías prioritarias;
- distribución de los criterios ambientales según la fase del procedimiento en la que se incorporan: solvencia, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución;
- volumen económico de la contratación que incorpora determinados criterios ambientales;
- evolución de estos indicadores a lo largo del periodo de vigencia del Plan.

3. Indicadores de impacto, allí donde existan metodologías y datos suficientemente consolidados, que permitan estimar los efectos ambientales agregados de la contratación pública, como:

- toneladas de CO₂e evitadas;
- ahorro energético;
- reducción del consumo de materias primas;
- porcentaje de materiales reciclados o reutilizados;
- reducción de residuos;
- otros indicadores ambientales específicos de determinadas categorías o sectores.

Esta estructura permitiría avanzar desde “considerar” la incorporación de criterios ambientales, hacia “incorporarlos efectivamente”, medir el desempeño asociado y, cuando sea posible, demostrar su impacto ambiental.

Establecer una línea base y una metodología común

Para que el seguimiento sea significativo, el Plan debería establecer una línea base suficientemente desagregada. El propio borrador señala que los informes existentes ofrecen una visión suficientemente representativa de la implementación de la contratación pública ecológica; sin embargo, consideramos necesario avanzar hacia una caracterización que permita identificar con mayor precisión el punto de partida.

La línea base debería permitir, al menos, analizar:

- categorías y tipos de contratos;
- tipos de criterios ambientales utilizados;
- fase del procedimiento en la que se incorporan;
- diferenciación entre especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución;
- volumen económico de la contratación;
- evolución temporal; y
- diferencias entre departamentos, organismos y categorías contractuales.

Esto es especialmente relevante porque un indicador agregado de “contratos con alguna consideración ambiental” puede ocultar diferencias importantes en el grado de ambición y en la calidad de la aplicación.

Asimismo, el Plan debería establecer para cada indicador, como mínimo, una definición común, unidad de medida, fuente de información, metodología de cálculo, organismo responsable, frecuencia de actualización, línea base y objetivos temporales, así como prever la publicación periódica de los resultados.

Vincular el seguimiento a objetivos progresivos

El sistema de seguimiento debería estar vinculado a **objetivos concretos** para las distintas líneas de actuación del Plan. No se trata únicamente de medir si una determinada herramienta se ha creado o si una actuación se ha ejecutado, sino de **establecer qué cambio se espera conseguir mediante cada medida y cómo se comprobará ese cambio**.

En este sentido, sería conveniente establecer objetivos progresivos para 2027, 2030 y 2033, revisables a partir de la evidencia obtenida durante la implementación.

La evaluación debería permitir identificar desviaciones, analizar sus causas y, cuando sea necesario, introducir medidas correctoras. De esta forma, el seguimiento se convertiría en una herramienta de gestión y mejora continua, y no únicamente en un mecanismo de reporte sobre el grado de ejecución de las actuaciones previstas.

4. Fortalecer la gobernanza: pasar de estructuras de coordinación a estructuras de implementación

La existencia de herramientas, metodologías e indicadores no garantiza por sí misma que los objetivos del Plan se traduzcan en **cambios efectivos** en la contratación pública. Para ello es necesario **definir con mayor precisión cómo se implementará el Plan** en los distintos departamentos, organismos y entidades a los que resulta de aplicación, quién será responsable de hacerlo, con qué recursos y capacidades y mediante qué mecanismos se coordinará, supervisará y evaluará su aplicación.

Consideramos que este es uno de los aspectos que requiere mayor concreción en el borrador. El Plan define numerosas actuaciones cuya responsabilidad corresponde al MITECO, a la Comisión Interministerial, al Grupo de Trabajo Permanente u otros órganos de la Administración General del Estado. Sin embargo, el principal reto de implementación se sitúa en un nivel posterior: **cómo estas actuaciones se trasladarán a los organismos que realizan efectivamente la contratación pública y cómo se acompañará, medirá y mejorará ese proceso.**

En este sentido, el Plan debería **evolucionar desde una lógica centrada principalmente en la creación de herramientas y mecanismos de coordinación hacia un modelo de gobernanza orientado a la implementación**, con responsabilidades, objetivos, recursos, plazos y mecanismos de rendición de cuentas claramente definidos.

Concretar responsabilidades y planes de actuación

Consideramos necesario **revisar el carácter potestativo de los planes de actuación de los distintos departamentos ministeriales**. El borrador señala que los departamentos ministeriales “**podrán elaborar**” sus propios planes. A juicio de ECODES, los departamentos y organismos con un volumen o impacto significativo de contratación deberían elaborar **planes de actuación propios** de contratación pública ecológica, de manera que la aplicación del Plan no dependa únicamente de la voluntad o iniciativa de cada organismo y se reduzcan las diferencias en su nivel de implementación.

Estos planes deberían constituir el principal instrumento para trasladar los objetivos generales del Plan a la realidad de cada departamento y organismo contratante y deberían partir de un diagnóstico inicial de su contratación, que permita identificar, al menos:

- principales categorías y volumen de contratación;
- impacto ambiental asociado;
- criterios ambientales que ya se están utilizando;
- obligaciones y objetivos sectoriales aplicables;
- grado de madurez de las metodologías y soluciones disponibles;
- principales barreras para la incorporación de criterios ambientales; y
- capacidades y recursos internos disponibles.

A partir de este diagnóstico, los planes deberían concretar, como mínimo:

- las categorías de contratación prioritarias;
- los principales contratos y ámbitos de mejora;
- los criterios ambientales que se prevé incorporar;
- objetivos progresivos de aplicación;
- medidas de capacitación y asistencia necesarias;
- unidades y personas responsables de la implementación;
- calendario de ejecución;
- recursos necesarios; y

- mecanismos de seguimiento y evaluación.

Asimismo, estos planes deberían integrarse en el sistema general de seguimiento del Plan, de manera que sus objetivos, indicadores y avances puedan consolidarse y compararse a nivel de la Administración General del Estado.

De este modo, **el Programa Anual de Trabajo podría concretar y actualizar los plazos, actuaciones y recursos necesarios para la ejecución**, pero no debería ser el instrumento que defina por primera vez los elementos esenciales de la implementación. **El propio Plan 2026–2033 debería establecer unos mínimos comunes y unos objetivos que permitan asegurar una aplicación homogénea y progresiva.**

Los Programas Anuales deberían, además, poder actualizarse a partir de los resultados del seguimiento, permitiendo corregir barreras, incorporar nuevas metodologías y elevar progresivamente el nivel de exigencia cuando aumente la madurez técnica y de mercado.

Asegurar capacidades y recursos suficientes

La implementación efectiva del Plan requiere que los organismos responsables de la contratación dispongan de las **capacidades técnicas, recursos humanos y medios necesarios para aplicar criterios ambientales**, interpretar las metodologías, utilizar las herramientas disponibles y verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

Por ello, las medidas de formación, asistencia técnica y generación de herramientas deberían estar vinculadas a las necesidades identificadas en los diagnósticos y planes de actuación de los organismos.

Asimismo, el Plan debería identificar los **recursos humanos, técnicos y presupuestarios necesarios** para garantizar su aplicación efectiva, evitando que las medidas se limiten al desarrollo de herramientas que posteriormente no encuentren capacidad suficiente para ser utilizadas.

La formación y el apoyo técnico deberían plantearse, además, como **procesos continuos**, vinculados a la evolución de los criterios ambientales, las metodologías disponibles y las necesidades de los órganos de contratación.

Reforzar el papel de los órganos de gobernanza

Valoramos positivamente la continuidad de la Comisión Interministerial, la creación de un Grupo de Trabajo Permanente y una Red de Contratación Pública Ecológica, así como la previsión de reuniones periódicas del Grupo de Trabajo Permanente.

No obstante, el Plan debería **concretar en mayor medida quiénes integrarán estos espacios, cuáles serán sus responsabilidades, cómo se coordinarán entre sí y cómo sus decisiones y recomendaciones se trasladarán a la implementación del Plan.**

Esta estructura debería articularse en distintos niveles, diferenciando claramente las funciones de dirección estratégica, coordinación de la implementación, desarrollo técnico y participación multiactor. En particular, sería conveniente precisar:

- la composición y representación de los distintos departamentos y organismos;
- las funciones y responsabilidades de cada órgano;
- los mecanismos de coordinación entre la Comisión Interministerial, el Grupo de Trabajo Permanente y la Red;
- los mecanismos de adopción de decisiones y seguimiento de acuerdos;
- la participación de comunidades autónomas y entidades locales cuando resulte pertinente;

- los mecanismos de participación de la sociedad civil, empresas, asociaciones sectoriales y personas expertas; y
- la publicación periódica de resultados, acuerdos y avances.

La Comisión Interministerial debería asumir una función clara de dirección estratégica, coordinación interministerial, aprobación de objetivos y evaluación del grado de cumplimiento del Plan.

El Grupo de Trabajo Permanente debería desempeñar una función que vaya más allá del seguimiento formal de las medidas. Entre sus funciones deberían incluirse la coordinación de la aplicación del Plan entre departamentos, la identificación y resolución de barreras comunes, el intercambio de experiencias, la coordinación del desarrollo y actualización de criterios para categorías prioritarias y la formulación de medidas correctoras ante retrasos o dificultades de implementación.

Asimismo, proponemos la **creación de grupos de trabajo técnicos sectoriales**, al menos en las principales categorías prioritarias. Estos grupos podrían abordar, entre otros ámbitos:

- construcción y materiales;
- energía y edificios;
- movilidad y transporte;
- alimentación;
- TIC; y
- productos y servicios circulares.

Estos espacios permitirían **trasladar la gobernanza del Plan a un nivel más operativo**, abordando barreras técnicas, necesidades sectoriales, disponibilidad y madurez del mercado y criterios ambientales específicos, así como contribuyendo a la actualización de las metodologías, herramientas y niveles de exigencia.

Integrar el seguimiento y los indicadores desde el propio Plan

Consideramos positivo que el borrador prevea un seguimiento continuo a través de la Comisión Interministerial y del Grupo de Trabajo Permanente, así como el uso de sistemas automatizados para facilitar la obtención y explotación de información.

Sin embargo, la definición de los mecanismos de seguimiento y de los principales indicadores no debe quedar principalmente pendiente de propuestas posteriores durante la implementación.

El propio Plan debería establecer desde su aprobación un marco común de seguimiento e indicadores para el periodo 2026–2033, vinculado a las distintas líneas de actuación y acompañado, cuando resulte posible, de objetivos cuantitativos o cualitativos e hitos temporales.

Este marco debería diferenciar, al menos, entre indicadores de implementación, incorporación, resultados e impacto, de manera que permita medir no solo si se han desarrollado las actuaciones previstas, sino también si los criterios ambientales se están incorporando efectivamente a la contratación y qué resultados ambientales se están obteniendo.

Entre otros, podrían contemplarse indicadores relativos a:

- porcentaje de contratos que incorporan criterios ambientales;
- intensidad y tipología de los criterios incorporados;
- utilización del Catálogo de criterios ambientales;
- aplicación de criterios de huella de carbono;
- utilización del coste del ciclo de vida;

- incorporación de criterios de circularidad y resiliencia;
- mecanismos de verificación del cumplimiento ambiental;
- formación de las unidades y personas objetivo;
- programación de demanda pública verde;
- y, cuando resulte metodológicamente viable, resultados en términos de emisiones, consumo energético, utilización de materiales, generación de residuos u otros impactos ambientales relevantes.

Las fichas correspondientes a las distintas medidas deberían incorporar, desde el propio Plan:

- indicadores de ejecución;
- indicadores de resultado;
- objetivos o hitos asociados;
- responsables de seguimiento;
- fuentes de información;
- periodicidad de medición; y
- nivel de desagregación.

Asimismo, **la definición de cada indicador debería ir acompañada de una línea base, metodología de cálculo y criterios comunes de medición**, garantizando la comparabilidad de los datos durante el periodo de vigencia del Plan.

Esto permitiría pasar de medir fundamentalmente la existencia de actuaciones o herramientas a **medir qué está cambiando efectivamente en la contratación pública** y, cuando sea posible, qué **resultados ambientales** se están obteniendo.

Mejorar la información disponible y la medición de la contratación pública ecológica

Para poder evaluar adecuadamente la aplicación del Plan es necesario contar con un punto de partida claro y con información homogénea y comparable. Actualmente, **resulta difícil conocer de forma sistemática cómo se están incorporando los criterios ambientales en la contratación pública**: en qué organismos, sectores y categorías, con qué frecuencia, en qué fase del procedimiento y mediante qué tipo de criterios.

El Plan debería, por tanto, contemplar una **mejora de los sistemas de información** que permita identificar y medir la contratación pública ecológica de manera homogénea.

La Plataforma de Contratación del Sector Público debería evolucionar progresivamente para facilitar la identificación y clasificación de los procedimientos que incorporan criterios ambientales, permitiendo disponer de información desagregada, cuando resulte técnicamente viable, por:

- categoría o sector;
- organismo contratante;
- volumen económico;
- tipo de criterio ambiental;
- fase del procedimiento en la que se incorpora;
- criterios o requisitos utilizados; y
- indicadores ambientales asociados.

Esta mejora debería ir acompañada de una estructura de datos y criterios de clasificación comunes que permitan garantizar la consistencia de la información y facilitar su explotación y comparación.

Utilizar la inteligencia artificial para reforzar el seguimiento

Valoramos positivamente que el borrador contemple la utilización de inteligencia artificial para explorar el análisis automatizado de la información disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

No obstante, proponemos que esta actuación evolucione desde un planteamiento meramente exploratorio hacia un **piloto específico de digitalización del seguimiento del Plan**, con objetivos, alcance, responsables, plazos y resultados esperados claramente definidos.

Este piloto podría orientarse progresivamente a:

- identificar automáticamente criterios ambientales en los documentos de contratación;
- clasificarlos por ámbito y tipología;
- identificar las categorías de contratación en las que se utilizan;
- medir su frecuencia y evolución;
- detectar diferencias entre departamentos y categorías;
- identificar tendencias y buenas prácticas; y
- generar información para actualizar el Catálogo y orientar nuevas actuaciones.

En todo caso, la utilización de estas herramientas debería complementarse con mecanismos de validación, supervisión y control de calidad de los datos y resultados obtenidos, especialmente durante las primeras fases de desarrollo.

Los resultados del piloto deberían alimentar el sistema general de seguimiento y evaluación del Plan, contribuyendo progresivamente a disponer de una visión basada en datos sobre la incorporación efectiva de la contratación pública ecológica.

Establecer un sistema público de seguimiento y rendición de cuentas

Proponemos que los principales resultados del seguimiento se publiquen periódicamente mediante un **dashboard público de Contratación Pública Ecológica**, conectado progresivamente con la información disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Este sistema debería permitir visualizar de manera accesible, como mínimo:

- los objetivos establecidos;
- el grado de cumplimiento;
- la evolución de los indicadores;
- el porcentaje y volumen económico de contratos que incorporan criterios ambientales;
- la evolución por categorías prioritarias;
- los tipos de criterios utilizados;
- el grado de implementación por organismo;
- el avance de los planes de actuación departamentales;
- la utilización de las herramientas del Plan;
- y los principales resultados ambientales obtenidos cuando puedan calcularse.

La transparencia debería entenderse no únicamente como publicación de información, sino como un **instrumento para mejorar la rendición de cuentas, identificar desviaciones, facilitar el aprendizaje entre unidades de contratación y orientar la adopción de medidas correctoras**.

Incorporar una programación de demanda pública verde

Consideramos que el Plan debería incorporar expresamente una **Programación de Demanda Pública Verde** como instrumento para reforzar su capacidad de transformación de los mercados.

El propio borrador reconoce el potencial de la contratación pública para generar señales de demanda y favorecer una transición gradual y predecible para los operadores económicos. Para que esta función tractora pueda materializarse, resulta necesario **proporcionar al mercado una mayor previsibilidad** sobre qué va a exigir la Administración, en qué categorías y en qué horizonte temporal.

Proponemos **desarrollar progresivamente esta programación para categorías estratégicas con elevado potencial ambiental y de transformación de mercado**, entre otras:

- acero;
- cemento, hormigón y otros materiales de construcción;
- transporte y vehículos;
- energía;
- TIC;
- alimentación; y
- productos y soluciones circulares.

Para cada categoría, y en la medida en que exista suficiente madurez técnica y de mercado, la programación debería establecer una hoja de ruta que conecte los criterios ambientales, la metodología, un nivel mínimo de desempeño ambiental, calendario de incorporación y revisión y progresión.

Esta programación debería coordinarse con los planes departamentales, el Catálogo de criterios ambientales, los resultados de los proyectos piloto y el seguimiento de la evolución del mercado.

De este modo, la contratación pública podría pasar de reaccionar ante las soluciones ambientales ya disponibles a **anticipar y orientar progresivamente la evolución del mercado**, proporcionando señales claras y predecibles que permitan a las empresas adaptar sus procesos productivos, invertir en innovación y aumentar progresivamente su capacidad de respuesta.

Establecer un mecanismo permanente de participación multiactor

Consideramos positivo que el borrador contemple la posibilidad de establecer mecanismos de consulta y participación con operadores económicos y otros agentes relevantes. Sin embargo, **entendemos que la participación debería formar parte de la propia gobernanza del Plan y no quedar condicionada a una decisión posterior**.

Proponemos establecer un **mecanismo permanente de participación multiactor**, que pueda articularse a través de la Red de Contratación Pública Ecológica o mediante un foro consultivo específico, e incluya, entre otros:

- Administración General del Estado;
- comunidades autónomas y entidades locales;
- empresas y PYMES;
- asociaciones sectoriales;
- organizaciones ambientales y de la sociedad civil;
- universidades y centros de investigación; y
- personas expertas en contratación pública ecológica.

Este espacio debería tener una **función sustantiva** y no limitarse a la difusión de información. Podría contribuir a identificar barreras, revisar y actualizar criterios ambientales, aportar conocimiento sectorial, analizar la madurez del mercado, contrastar metodologías, contribuir a la evaluación del Plan e identificar nuevas categorías prioritarias.

La jornada anual prevista en el Plan constituye una iniciativa positiva, pero no sustituye a un mecanismo estable de participación e intercambio durante todo el periodo de implementación.

Vincular la evaluación con la mejora continua del Plan

Finalmente, proponemos que el sistema de evaluación previsto se utilice no solo para determinar el grado de cumplimiento formal de las medidas, sino para **valorar la efectividad del Plan y su capacidad para producir cambios en la contratación pública y en los mercados.**

La evaluación debería analizar, al menos:

- grado de cumplimiento de los objetivos;
- evolución de los indicadores;
- incorporación efectiva de criterios ambientales;
- resultados ambientales obtenidos;
- grado de utilización de las herramientas;
- evolución de la madurez de las categorías prioritarias;
- barreras de implementación;
- respuesta y evolución del mercado;
- eficacia de los mecanismos de apoyo y formación; y
- necesidad de modificar o elevar los niveles de exigencia.

La evaluación intermedia debería permitir, cuando exista suficiente evidencia, revisar al alza los objetivos y criterios del Plan, de forma que el aumento de la madurez técnica y de mercado se traduzca en una mayor ambición de la contratación pública. Del mismo modo, los resultados del seguimiento deberían poder activar medidas correctoras cuando se detecten retrasos, barreras o niveles de aplicación inferiores a los previstos.

En definitiva, consideramos que el Plan cuenta con una base adecuada de estructuras de coordinación, pero debe **reforzar significativamente su dimensión de implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.** El reto para el periodo 2026–2033 no es únicamente desarrollar herramientas, metodologías, formación o sistemas de información, sino **garantizar que estas condiciones habilitadoras se traduzcan en cambios efectivos en los procedimientos de contratación y, progresivamente, en los mercados.**

Por ello, la gobernanza del Plan debería garantizar, como mínimo: responsabilidades claras; diagnósticos y planes de actuación; objetivos e indicadores desde el propio Plan; capacidades y recursos suficientes; coordinación técnica y sectorial; información y datos comparables; programación de la demanda pública verde; participación multiactor; y mecanismos efectivos de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

De este modo, el Plan podría pasar de una gobernanza centrada principalmente en la coordinación y el desarrollo de instrumentos a una gobernanza orientada a la implementación efectiva, la mejora continua y la progresiva elevación del nivel de desempeño ambiental de la contratación pública.

5. Reforzar la dimensión tractora de la contratación pública sobre los mercados

El borrador reconoce adecuadamente el efecto tractor de la contratación pública sobre las cadenas de suministro y los mercados, especialmente en materia de descarbonización y economía circular. En particular, señala que el volumen económico de la contratación pública puede acelerar la adopción de tecnologías, materiales y soluciones de menor impacto climático, y plantea la contratación como instrumento para impulsar nuevos modelos de producción y consumo.

Consideramos, no obstante, que **esta dimensión debería desarrollarse más en términos de cómo utilizar estratégicamente la demanda pública para generar señales claras y previsibles al mercado**. El Plan plantea numerosas herramientas y criterios para facilitar la incorporación progresiva de requisitos ambientales, pero debería avanzar también en **mecanismos que permitan al mercado anticipar la evolución de la demanda pública y adaptar sus capacidades productivas e inversiones**.

En este sentido, el Plan debería **reforzar la programación de la demanda pública**, especialmente en las categorías y sectores prioritarios, estableciendo objetivos progresivos de incorporación de criterios ambientales y comunicando con suficiente antelación la evolución prevista de los requisitos. Esto permitiría **que las empresas puedan anticipar las necesidades futuras de la Administración**, orientar sus decisiones de inversión e innovación y desarrollar soluciones que respondan a una demanda pública cada vez más exigente.

Esta previsibilidad resulta especialmente relevante en **sectores con elevados impactos ambientales o en los que la contratación pública tiene una capacidad significativa para transformar el mercado, como la construcción y los materiales, el acero, el cemento y el hormigón, el transporte, la energía o la alimentación**. En estos ámbitos, la definición de objetivos y requisitos ambientales progresivos debería acompañarse de **mecanismos de diálogo con el mercado** que permitan conocer su grado de madurez, las capacidades disponibles, las barreras existentes y los plazos necesarios para adaptar la oferta.

Asimismo, consideramos conveniente **reforzar el uso de instrumentos que permitan agregar y hacer más visible la demanda pública**, como la contratación centralizada, la programación de necesidades o, cuando resulte adecuado, mecanismos de compra conjunta. Esto puede contribuir a generar señales de mercado más claras y a reducir la fragmentación de la demanda, favoreciendo la aparición y escalabilidad de soluciones más sostenibles.

La función tractora del Plan debería reflejarse también en su sistema de seguimiento. Además de medir la incorporación de criterios ambientales en los procedimientos de contratación, sería conveniente explorar **indicadores que permitan conocer si la contratación pública está contribuyendo efectivamente a transformar la oferta**, por ejemplo, mediante la disponibilidad de nuevas soluciones, el desarrollo de mercados de productos bajos en carbono, el aumento de la oferta de materiales secundarios o la evolución de determinadas tecnologías y capacidades productivas.

De este modo, la contratación pública puede desempeñar un papel que vaya más allá de comprar productos y servicios que ya están disponibles en el mercado, contribuyendo también a generar las **condiciones de demanda necesarias** para que soluciones más sostenibles alcancen mayor escala y competitividad.

En definitiva, el Plan reconoce correctamente el potencial tractor de la contratación pública, pero debería **desarrollar los mecanismos que permitan materializarlo**: programación y anticipación de la demanda, objetivos progresivos y previsibles, identificación de sectores prioritarios, diálogo estructurado con el mercado, agregación de la demanda y seguimiento de los efectos sobre la oferta. Esto permitiría utilizar de forma más estratégica el

poder de compra de las Administraciones para acelerar la descarbonización, la innovación y la transformación de los mercados.

Comentarios específicos por líneas de actuación y medidas

Línea de Actuación 1. Desarrollo de capacidades para la contratación pública ecológica

La Línea de Actuación 1 identifica correctamente el desarrollo de capacidades como una condición necesaria para avanzar en la incorporación efectiva de criterios ambientales en la contratación pública, y resulta especialmente positivo que sitúe a las unidades promotoras o proponentes de los contratos como uno de los colectivos prioritarios. Asimismo, valoramos positivamente que la línea combine formación, divulgación, participación, transferencia de conocimiento y recursos de apoyo.

No obstante, consideramos necesario reforzar el enfoque de esta línea para que no se limite a incrementar la oferta de formación y recursos, sino que se configure como un **sistema integrado de capacitación, profesionalización, acompañamiento, participación y generación de conocimiento orientado a la aplicación práctica** de la contratación pública ecológica.

El reto no es únicamente que los distintos perfiles conozcan los instrumentos disponibles, sino que dispongan de las competencias necesarias para identificar la relevancia ambiental de cada contrato, incorporar las consideraciones ambientales desde la definición de la necesidad y la planificación, seleccionar criterios ambientales adecuados según cada categoría contractual, establecer requisitos técnicamente exigibles, definir medios de prueba y verificación y asegurar su cumplimiento durante la ejecución contractual.

Por ello, proponemos que la Línea de Actuación 1 se configure como un **verdadero ecosistema de capacidades y apoyo a la implementación**, en el que las medidas 1.1 a 1.4 estén conectadas entre sí y con los planes de actuación de los departamentos ministeriales, las categorías prioritarias y el resto de instrumentos del Plan.

Medida 1.1 – Capacitación y profesionalización

La Medida 1.1 debería evolucionar desde un enfoque centrado fundamentalmente en la oferta de formación hacia un **Plan de capacitación y profesionalización en contratación pública ecológica**, basado en las necesidades reales de los distintos perfiles que intervienen en el ciclo contractual.

Este Plan debería partir de un **diagnóstico inicial de necesidades y brechas de capacidades**, vinculado a los planes de actuación de los departamentos ministeriales y organismos y a las categorías de contratación prioritarias. Debería contemplar, como mínimo:

- itinerarios diferenciados para unidades promotoras, perfiles técnicos, órganos de contratación, servicios jurídicos, órganos de control y responsables del seguimiento y ejecución contractual;
- formación inicial y continua;
- formación eminentemente práctica y vinculada a categorías contractuales prioritarias (por ejemplo, talleres prácticos sobre cómo ambientalizar un pliego en un sector específico);
- utilización de casos reales, modelos de pliegos, criterios ambientales, especificaciones técnicas y medios de prueba y verificación;
- formación específica sobre planificación y definición de necesidades, análisis de relevancia ambiental, criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución, coste del ciclo de vida, huella de carbono, circularidad, resiliencia climática y verificación del cumplimiento;
- objetivos cuantificables de cobertura de personas, unidades, perfiles, ministerios y organismos;
- evaluación de las competencias adquiridas; y
- seguimiento de la aplicación práctica de dichas competencias.

Asimismo, sería conveniente utilizar marcos europeos de profesionalización, como ProcurCompEU, como referencia para identificar las competencias necesarias y estructurar los itinerarios formativos.

El Plan debería establecer mecanismos para evaluar qué competencias se han adquirido, en qué medida se están aplicando y qué necesidades adicionales de apoyo o capacitación se identifican durante la implementación.

La formación debería concebirse, por tanto, como un **proceso continuo** vinculado a la evolución de los criterios ambientales, las metodologías disponibles, la madurez de los mercados y las necesidades identificadas por los órganos de contratación.

Medida 1.2 – Participación e interlocución estable

La participación prevista en la Medida 1.2 constituye una oportunidad para incorporar de manera sistemática el conocimiento, la experiencia y las capacidades de los distintos actores que intervienen en la contratación pública ecológica. Consideramos, sin embargo, insuficiente una formulación basada en que se “valorará” la creación de mecanismos estables de participación e interlocución.

Proponemos sustituir esta formulación por: “Se establecerá un mecanismo permanente de participación e interlocución en materia de contratación pública ecológica.”

Este mecanismo debería complementar, y no sustituir, las actuaciones de divulgación ya previstas —como la jornada anual de compra pública ecológica o el Congreso Internacional de Compra Pública Verde—, incorporando otras **instancias periódicas de diálogo y articulación con actores clave** que permitan mantener un intercambio continuado durante la implementación y revisión del Plan.

La participación debería incluir, de manera equilibrada, a operadores económicos y PYMES, asociaciones sectoriales, organizaciones ambientales y de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, personas expertas y otros actores relevantes, así como a las distintas administraciones y unidades que participan en la planificación, preparación, adjudicación y ejecución de los contratos. El mecanismo debería contar con reglas claras de funcionamiento, periodicidad, participación y transparencia.

Más allá de la difusión y sensibilización, este espacio debería permitir:

- identificar barreras y dificultades para la aplicación efectiva de la contratación pública ecológica;
- recoger necesidades, capacidades y conocimiento técnico de los mercados;
- contrastar la viabilidad, proporcionalidad y nivel de ambición de los criterios ambientales;
- detectar nuevas soluciones, tecnologías, metodologías y prácticas susceptibles de incorporarse a la contratación pública;
- contribuir a la actualización del Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas y de otras herramientas del Plan;
- analizar la evolución y madurez de los mercados y anticipar posibles cuellos de botella;
- identificar necesidades de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica; y
- generar información útil para el seguimiento, evaluación y revisión del Plan.

Asimismo, estos mecanismos deberían articularse con los **grupos de trabajo específicos** previstos en el Plan, de manera que el conocimiento de las capacidades y tendencias del mercado pueda incorporarse a la definición progresiva de criterios, niveles de exigencia y calendarios de implementación.

La participación debería concebirse, por tanto, como un instrumento de gobernanza y mejora continua de la política de contratación pública ecológica, y no únicamente como una actividad de comunicación, divulgación o intercambio puntual de experiencias.

Medida 1.3 – Red de Contratación Pública Ecológica como comunidad de práctica

Valoramos positivamente la creación de la Red de Contratación Pública Ecológica prevista en la Medida 1.3. Consideramos, no obstante, que su potencial podría reforzarse si se configura como una **comunidad de práctica abierta** a los distintos actores relevantes de la contratación pública ecológica, y no exclusivamente como un espacio de intercambio entre organismos públicos.

La Red podría integrar, junto con las administraciones y entidades del sector público, a empresas y asociaciones sectoriales, organizaciones ambientales y de la sociedad civil, universidades y centros de investigación, personas expertas y otros agentes relevantes, favoreciendo el **intercambio de conocimiento y la colaboración en torno a la aplicación práctica de la contratación pública ecológica.**

Su función debería centrarse especialmente en:

- compartir y reutilizar soluciones, metodologías, modelos y buenas prácticas;
- intercambiar experiencias sobre la aplicación y verificación de criterios ambientales;
- identificar barreras y necesidades comunes en la implementación;
- poner en contacto capacidades y conocimientos complementarios entre administraciones, mercado, academia y sociedad civil;
- facilitar la difusión y adaptación de soluciones desarrolladas en distintos ámbitos; y
- identificar nuevas herramientas, metodologías o enfoques susceptibles de ser incorporados a la contratación pública ecológica.

Para ello, la Red debería contar con unas **reglas claras de funcionamiento, mecanismos de participación y una periodicidad mínima de actividad**, pudiendo organizarse mediante **grupos de trabajo temáticos** o por **categorías de contratación** cuando resulte necesario. Los principales aprendizajes, recursos y resultados generados deberían ponerse a disposición del conjunto de actores.

Esta Red debería complementar, y no duplicar, el mecanismo de participación e interlocución previsto en la Medida 1.2. Mientras este último debería proporcionar un canal estructurado de participación y contraste para la implementación y revisión del Plan, la Red podría funcionar como un **espacio más abierto y dinámico de aprendizaje, colaboración e intercambio de soluciones** entre los distintos actores del ecosistema de contratación pública ecológica.

Medida 1.4 – Plataforma digital de contratación pública ecológica

El espacio web previsto en la Medida 1.4 debería evolucionar desde un repositorio de información hacia una **plataforma digital interactiva** de apoyo a la aplicación de la contratación pública ecológica, orientada a facilitar el trabajo de las unidades promotoras y órganos de contratación a lo largo de las distintas fases del ciclo contractual.

La plataforma debería integrar, entre otros recursos:

- el Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas actualizado y digitalizado, presentado de manera interactiva;
- búsqueda y navegación por categorías contractuales y sectores prioritarios;
- modelos y ejemplos de pliegos, cláusulas y otros documentos de apoyo;
- criterios ambientales y, cuando proceda, distintos niveles de exigencia en función de la madurez del mercado;
- medios de prueba y mecanismos de verificación asociados a cada criterio;
- herramientas de cálculo y metodologías, incluido el coste del ciclo de vida o la huella de carbono cuando resulte aplicable;
- información sobre etiquetas, certificaciones y otros sistemas de acreditación;
- normativa y documentación técnica de referencia;
- casos prácticos y buenas prácticas;
- preguntas frecuentes y recursos de apoyo; y
- enlaces a herramientas y recursos europeos y de otras administraciones.

Resultaría especialmente útil **que cada criterio ambiental se presentara de forma estructurada**, permitiendo identificar claramente qué se exige, en qué fase del procedimiento puede incorporarse, cómo debe acreditarse y cómo puede verificarse durante la ejecución del contrato. Esto facilitaría el traslado de los objetivos ambientales a requisitos concretos, técnicamente adecuados y verificables.

Asimismo, la plataforma debería incorporar **mecanismos que garanticen la actualización y trazabilidad de sus contenidos**, incluyendo información sobre cambios normativos y metodológicos, nuevos criterios, evolución de las categorías prioritarias, resultados de proyectos piloto y aprendizajes derivados de la experiencia de aplicación. Para ello, debería existir una responsabilidad clara de mantenimiento y revisión periódica de los contenidos.

Consideramos conveniente diferenciar esta función operativa de la del **dashboard público de seguimiento del Plan**, que debería desarrollarse como parte del sistema general de seguimiento, evaluación y transparencia propuesto en el apartado de gobernanza (punto 3 de las consideraciones generales y transversales). La plataforma

de la Medida 1.4 funcionaría principalmente como herramienta de apoyo y formación para la planificación, preparación y ejecución de los contratos, mientras que el dashboard permitiría realizar el seguimiento público de la implementación y los resultados del Plan.

La plataforma debería, además, estar conectada con las restantes medidas del Plan y podría ser un espacio virtual para intercambio de la Red de Contratación Pública Ecológica y/o los grupos de trabajo específicos, de forma que el conocimiento y las soluciones generadas durante la implementación del Plan puedan incorporarse progresivamente a sus contenidos.

Hacia un sistema integrado de capacidades y apoyo a la implementación

En definitiva, **proponemos que la Línea de Actuación 1 se articule expresamente como un sistema integrado de capacidades y apoyo a la implementación**, en lugar de como un conjunto de actuaciones independientes. En este sistema, la Medida 1.1 proporciona las competencias y capacidades necesarias; la Medida 1.2 asegura una interlocución estable con los actores relevantes y el conocimiento del mercado; la Medida 1.3 crea una comunidad de práctica para el aprendizaje, intercambio y mejora continua; y la Medida 1.4 proporciona las herramientas y la infraestructura digital necesarias para aplicar y reutilizar el conocimiento disponible.

Estas medidas deberían, además, estar conectadas con los **planes de actuación de los departamentos ministeriales**, de manera que las necesidades detectadas en los distintos sectores alimenten la formación y las herramientas, y que estas respondan a las necesidades reales de los órganos de contratación.

Seguimiento de la Línea de Actuación 1

Para garantizar que la Línea de Actuación 1 contribuya efectivamente a la implementación del Plan, recomendamos establecer indicadores de implementación, resultado e impacto que permitan evaluar, por ejemplo:

Indicadores de implementación:

- personas y unidades capacitadas;
- cobertura de los distintos perfiles profesionales;
- número de acciones formativas realizadas;
- mecanismos de participación establecidos y grado de participación;
- miembros y grupos de trabajo activos de la Red;
- recursos y herramientas disponibles y actualizadas.

Indicadores de resultado:

- competencias adquiridas y aplicadas;
- utilización efectiva de las herramientas de la plataforma;
- utilización y actualización del Catálogo;
- incorporación de criterios ambientales en los procedimientos de contratación;
- necesidades y barreras identificadas y abordadas;
- reutilización de soluciones y buenas prácticas entre organismos.

Indicadores de impacto:

- cuando resulte metodológicamente viable, resultados ambientales asociados a la aplicación efectiva de los criterios;
- evolución de la madurez de las categorías prioritarias; y
- mejora progresiva del desempeño ambiental de la contratación pública.

La medición debería permitir **identificar qué actuaciones están funcionando, dónde persisten brechas de capacidades y qué medidas adicionales son necesarias**, de manera que los resultados del seguimiento alimenten los programas formativos, la Red, la plataforma y la actualización de las herramientas del Plan.

En definitiva, la Línea de Actuación 1 debería pasar de un enfoque centrado principalmente en poner formación, información y herramientas a disposición de los órganos de contratación a un **sistema de capacidades orientado a que estos puedan aplicar, verificar, aprender y mejorar progresivamente la contratación pública ecológica**.

De este modo, contribuiría directamente al objetivo central del Plan: pasar de disponer de conocimiento y herramientas a lograr una **incorporación efectiva, progresiva y medible** de criterios ambientales en la contratación pública.

Línea de Actuación 2. Despliegue de herramientas y medidas de facilitación y apoyo a la contratación pública ecológica

La Línea de Actuación 2 aborda una de las condiciones necesarias para avanzar en la incorporación efectiva de criterios ambientales: que las unidades promotoras y los órganos de contratación dispongan de herramientas, metodologías y apoyo técnico que permitan aplicarlos de forma proporcionada, técnicamente solvente y jurídicamente segura.

El Plan contempla un conjunto amplio de instrumentos —Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas, orientaciones prácticas, metodologías, conocimiento del mercado, DNSH, etiquetas y medios de acreditación y verificación— que pueden contribuir a facilitar la aplicación de la contratación pública ecológica. El principal reto es garantizar que estos instrumentos no funcionen de manera aislada, sino que estén directamente **vinculados a su utilización efectiva en los procedimientos de contratación y a una progresiva elevación del nivel de ambición ambiental**.

Por ello, proponemos que exista un **vínculo explícito entre el desarrollo de cada herramienta y su aplicación progresiva en la práctica contractual**. En particular, sería conveniente:

- establecer prioridades en función de las categorías contractuales con mayor impacto ambiental, volumen y frecuencia de contratación, potencial de transformación del mercado y madurez metodológica;
- diferenciar entre herramientas de apoyo, criterios recomendados y criterios ambientales mínimos, en función del grado de madurez de cada categoría;
- establecer para las principales herramientas una hoja de ruta de desarrollo, aplicación y actualización;
- vincular las herramientas con indicadores de utilización y resultados; y
- asegurar su actualización periódica a partir de la experiencia de aplicación, el conocimiento del mercado, los proyectos piloto y los avances normativos y metodológicos.

La Línea 2 debería funcionar, por tanto, como una **infraestructura técnica integrada para la implementación del Plan**, permitiendo avanzar progresivamente desde la disponibilidad de herramientas hacia una incorporación ambiental cada vez más homogénea, verificable y ambiciosa.

Medida 2.1 – Evolución del Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas

La evolución del Catálogo hacia una herramienta interactiva constituye una de las actuaciones centrales del Plan y puede convertirse en una infraestructura técnica clave para homogeneizar y facilitar la incorporación de criterios ambientales. En este sentido, consideramos que el Catálogo debe evolucionar también hacia una **herramienta de referencia para la incorporación progresiva y medible de criterios ambientales**. Para ello, no debería limitarse a ampliar categorías y contenidos, sino establecer distintos niveles de exigencia en función de la madurez de cada categoría.

Para cada categoría contractual, el Catálogo debería diferenciar:

- criterios ambientales mínimos;
- criterios recomendados;
- criterios avanzados o de desempeño ambiental;
- indicadores asociados;
- medios de prueba y verificación;
- fase del procedimiento en la que pueden incorporarse;
- nivel de madurez metodológica;

- fecha prevista de actualización.

En las categorías con suficiente madurez técnica y metodológica, los criterios mínimos deberían servir de referencia para **establecer objetivos progresivos** de incorporación efectiva en el Plan.

Asimismo, proponemos establecer un **mecanismo periódico de actualización** que incorpore los resultados de las consultas al mercado, proyectos piloto, nuevas metodologías, cambios normativos y experiencia de las unidades de contratación.

El Catálogo debería convertirse así en una **herramienta dinámica de implementación del Plan**, conectada con la capacitación, el apoyo técnico, el conocimiento del mercado y el sistema de seguimiento.

Medida 2.2 – Facilitación, acompañamiento y orientación práctica

La medida identifica correctamente la necesidad de acompañar a las unidades promotoras y contempla la posibilidad de crear un punto de contacto técnico. Consideramos que esta función debería concretarse en un **mecanismo operativo permanente de asistencia técnica**, especialmente dirigido a las unidades con menor capacidad o experiencia.

Este mecanismo debería:

- resolver consultas de unidades promotoras y órganos de contratación;
- orientar sobre la selección y aplicación de criterios ambientales;
- facilitar modelos de pliegos, cláusulas y soluciones reutilizables;
- apoyar en la selección de metodologías y medios de prueba;
- sistematizar preguntas frecuentes y problemas recurrentes;
- identificar necesidades de nuevas herramientas o metodologías; y
- alimentar la actualización del Catálogo.

Debería contar con canales de atención, tiempos orientativos de respuesta y mecanismos de seguimiento que permitan evaluar su utilización y utilidad.

Asimismo, debería estar conectado con la plataforma digital prevista en la Medida 1.4 y con la Red de Contratación Pública Ecológica, de modo que las consultas y soluciones susceptibles de generalización puedan convertirse en recursos accesibles para el conjunto del sector público.

Medida 2.3 – Incorporación sistemática de criterios ambientales en la contratación centralizada

La revisión ambiental previa de las nuevas licitaciones centralizadas constituye una de las actuaciones con mayor capacidad tractora del Plan, dada la concentración de demanda y la posibilidad de establecer requisitos homogéneos para numerosos organismos.

Para reforzar esta función tractora, proponemos que, **en las categorías de contratación centralizada identificadas como prioritarias, se establezcan progresivamente criterios ambientales mínimos** cuando exista suficiente madurez técnica y metodológica y medios de verificación adecuados y el mercado disponga de soluciones suficientes.

La contratación centralizada debería utilizarse también como **espacio para testar, verificar y escalar nuevos criterios ambientales**, de manera que las experiencias desarrolladas puedan posteriormente trasladarse a otros ámbitos de contratación.

Los resultados y aprendizajes de estas licitaciones deberían alimentar el Catálogo, las orientaciones prácticas y los proyectos piloto, tal como propone el propio borrador del Plan.

Medida 2.4 – Análisis e integración progresiva de criterios inspirados en el principio DNSH

La incorporación de criterios inspirados en el principio DNSH puede contribuir a introducir una consideración más sistemática de los distintos impactos ambientales asociados a la contratación. Para evitar que esta medida quede

limitada a referencias generales al principio, proponemos **desarrollar una metodología de traducción del DNSH a criterios contractuales concretos**, comenzando por categorías prioritarias.

Para cada categoría podrían identificarse, cuando resulte pertinente: objetivo ambiental, riesgo de perjuicio significativo, criterio contractual, indicador, medio de prueba, fase de incorporación y responsable de verificación.

El objetivo debería ser **traducir los principios y metodologías desarrollados en el ámbito del DNSH a requisitos concretos, proporcionados y verificables**, evitando su utilización como una declaración genérica.

Los resultados de estos trabajos deberían incorporarse progresivamente al Catálogo y a las orientaciones prácticas previstas en el Plan.

Medida 2.5 – Impulso al conocimiento del mercado

La medida reconoce adecuadamente la importancia de conocer el grado de desarrollo del mercado antes de incorporar determinados requisitos ambientales. Este conocimiento debería utilizarse no solo para comprobar la viabilidad inmediata de un criterio, sino también para **anticipar la evolución del mercado y definir trayectorias progresivas de mayor ambición ambiental**.

Para las categorías prioritarias, las consultas preliminares al mercado y otros mecanismos de análisis deberían permitir conocer:

- la disponibilidad actual de soluciones;
- el grado de madurez de tecnologías y metodologías;
- las barreras para alcanzar mayores niveles de desempeño ambiental;
- los plazos necesarios para adaptar la oferta;
- las condiciones necesarias para elevar progresivamente los requisitos; y
- los medios de acreditación y verificación disponibles.

Esta información debería alimentar la programación de la demanda pública verde y permitir establecer, cuando resulte adecuado, calendarios previsibles de evolución de los criterios ambientales. Esto permitiría utilizar la contratación pública como una señal de demanda más previsible, facilitando que las empresas anticipen inversiones, adapten sus procesos y desarrollen nuevas soluciones.

Medida 2.6 – Impulso de la utilización de etiquetas ambientales y de otros instrumentos para la acreditación, seguimiento y verificación de los criterios ambientales.

La incorporación de criterios ambientales sólo resulta efectiva cuando estos pueden **acreditarse objetivamente** y, especialmente, cuando su cumplimiento puede verificarse durante la ejecución del contrato.

Por ello, el Plan debería avanzar hacia un **sistema estructurado de acreditación y verificación** que permita asociar a cada criterio ambiental los mecanismos necesarios para comprobar su cumplimiento.

Asimismo, debería diferenciarse claramente entre la acreditación en la fase de licitación, la verificación durante la ejecución y la recogida de datos sobre resultados.

La utilización de etiquetas, certificados o declaraciones debería integrarse en este sistema respetando la normativa de contratación pública y los medios de prueba equivalentes que correspondan, pero sin sustituir la comprobación efectiva del cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando esta resulte necesaria.

Las orientaciones y modelos del Plan deberían incorporar, cuando proceda, mecanismos de seguimiento contractual como obligaciones de reporte, documentación periódica, auditorías, mediciones, controles in situ o verificaciones independientes, siempre de forma proporcionada a la naturaleza de la obligación.

Conexión entre herramientas, aplicación y resultados

Para evitar que las medidas de esta Línea se desarrollen de forma fragmentada, proponemos **establecer una arquitectura común de herramientas y conocimiento**, en la que los resultados de cada actuación alimenten sistemáticamente a las demás:

- el conocimiento del mercado (2.5) debe alimentar la definición y actualización de criterios del Catálogo (2.1);
- el Catálogo (2.1) debe alimentar la capacitación, el apoyo técnico y la contratación centralizada;
- el apoyo técnico (2.2) debe identificar problemas recurrentes y necesidades de nuevas herramientas;
- las experiencias de contratación centralizada (2.3) deben generar soluciones y criterios replicables;
- la metodología desarrollada en materia de DNSH (2.4) debe traducirse, cuando proceda, en criterios incorporables al Catálogo;
- los sistemas de acreditación y verificación (2.6) deben estar asociados a los criterios desde su diseño; y
- los resultados de la aplicación deben retroalimentar periódicamente la actualización de las herramientas.

El objetivo debería ser que el Plan no se limite a poner a disposición un conjunto de instrumentos de apoyo, sino que construya una **infraestructura técnica permanente** para la aplicación, verificación y mejora progresiva de la contratación pública ecológica.

Línea de Actuación 3. Impulso a la descarbonización a través de la contratación pública

Valoramos muy positivamente que el Plan incorpore una línea específica orientada a utilizar la contratación pública como instrumento para acelerar la descarbonización, y especialmente que identifique la necesidad de avanzar desde la huella de carbono de organización hacia la **huella de carbono de productos y servicios**, dado su vínculo más directo con el objeto y las prestaciones de los contratos.

La combinación de una base de datos centralizada de materiales (Medida 3.1), el impulso a la utilización de la huella de carbono de productos y servicios como condición especial de ejecución o como criterio de adjudicación (Medida 3.2) y el desarrollo, identificación y difusión de proyectos de referencia (Medida 3.3) constituye una base adecuada para avanzar en esta dirección.

Estas tres medidas deben estar **conectadas entre sí**, de manera que **la generación y disponibilidad de datos permita progresivamente su utilización efectiva en los procedimientos de contratación** y, posteriormente, la **definición de requisitos y niveles mínimos de desempeño ambiental**. Existen ya experiencias que muestran que esta transición es posible. En Países Bajos, la [Nationale Milieudatabase](#) proporciona información ambiental de productos de construcción que alimenta herramientas utilizadas para evaluar el desempeño ambiental de las soluciones constructivas. En España, la Ley 11/2023 de Aragón³ permite utilizar la comparación de la huella de carbono estimada de las ofertas como criterio de adjudicación, mientras que la Ley 1/2026 de Galicia⁴ contempla la utilización de la huella de carbono de la prestación en especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, así como su medición durante la ejecución contractual. Asimismo, la [CO₂ Performance Ladder](#) en Países Bajos y experiencias piloto como la [contratación de la M7 de Kildare en Irlanda](#), que alcanzó una reducción del 21 % de las emisiones de CO₂, demuestran cómo estos instrumentos pueden utilizarse en proyectos concretos y generar resultados cuantificables.

Estos precedentes ponen de manifiesto que el reto para el Plan no consiste únicamente en generar información sobre emisiones, sino en **crear las condiciones metodológicas, técnicas, jurídicas y de verificación necesarias para transformar esa información en decisiones de compra pública y requisitos contractuales**.

Proponemos, por tanto, que la Línea 3 incorpore una **Hoja de ruta de descarbonización mediante la contratación pública**, que establezca categorías prioritarias, niveles de madurez, instrumentos contractuales, hitos temporales e indicadores de resultado. La hoja de ruta debería permitir adaptar el nivel de exigencia a la madurez de cada categoría, pero estableciendo una senda clara de progresión.

En las categorías en las que ya existan metodologías, datos comparables, medios de verificación y oferta suficiente, el Plan debería avanzar progresivamente desde el uso voluntario o experimental hacia **criterios**

³ [Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón](#), art. 27.

⁴ [Ley 1/2026, de 5 de febrero, del clima de Galicia](#), arts. 28, 29 y 30.

mínimos de desempeño ambiental, evitando que la referencia a que una actuación se aplicará “cuando sea viable” se convierta en una excepción indefinida.

Asimismo, consideramos necesario que el seguimiento de esta línea permita medir no solo el número de procedimientos que incorporan criterios climáticos, sino progresivamente sus **resultados en términos de reducción de emisiones**, especialmente de emisiones incorporadas o de ciclo de vida. Para ello, los proyectos de referencia deberían incorporar desde su diseño una línea base, indicadores y metodologías de medición que permitan cuantificar los resultados obtenidos y extraer aprendizajes transferibles a otras contrataciones.

Línea de Actuación 4. Integración de la resiliencia climática en la contratación pública

La incorporación de la adaptación y la resiliencia climática a la contratación pública resulta especialmente relevante en inversiones con una larga vida útil, como infraestructuras, edificios, redes y servicios esenciales, que estarán expuestos durante décadas a condiciones climáticas cambiantes.

Dado que esta dimensión presenta todavía un menor grado de madurez metodológica que otras áreas de la contratación pública ecológica, el Plan debería **combinar el desarrollo de herramientas y metodologías con una hoja de ruta que permita pasar progresivamente de la identificación de riesgos a la incorporación efectiva de medidas de adaptación en los contratos**.

La menor madurez metodológica no debería traducirse en una aplicación indefinidamente exploratoria. Allí donde los riesgos sean relevantes y previsibles, existan soluciones técnicas disponibles y puedan establecerse medios de verificación, debería avanzarse hacia requisitos y criterios de resiliencia progresivamente más exigentes.

Para ello, proponemos establecer una **metodología común de priorización de categorías contractuales**, atendiendo, al menos, a:

- magnitud y probabilidad de los riesgos climáticos;
- exposición y vulnerabilidad del activo o servicio;
- consecuencias económicas y sociales de una eventual interrupción;
- valor económico y vida útil de la inversión;
- carácter esencial del servicio;
- posibilidad de incorporar medidas de adaptación desde la planificación y el diseño;
- disponibilidad de soluciones técnicas y medios de verificación.

Esta priorización debería permitir concentrar inicialmente los esfuerzos en aquellas categorías en las que la contratación pueda generar un mayor impacto en términos de protección de inversiones, continuidad de los servicios, durabilidad y reducción de costes futuros.

Asimismo, el Plan debería asegurar **que los riesgos identificados en las fases de planificación y diseño se trasladen**, cuando proceda, **a los documentos de contratación** mediante prescripciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución. El análisis debería considerar el horizonte temporal y el ciclo de vida de la inversión, incluyendo, cuando resulte pertinente, diseño, construcción, operación, mantenimiento y necesidades futuras de adaptación.

Herramienta metodológica y “test climático”

En relación con la Medida 4.2, proponemos sustituir la formulación basada en “estudiar la posibilidad” por un **compromiso explícito de desarrollo de un test climático**. La herramienta debería ser práctica, proporcional y orientada a la toma de decisiones, evitando convertirse en una carga administrativa adicional.

Como mínimo, debería permitir:

- identificar los riesgos climáticos relevantes;
- determinar la exposición y vulnerabilidad del activo o servicio;
- considerar escenarios climáticos y el horizonte temporal de la inversión;
- identificar medidas de adaptación adecuadas;

- trasladarlas a requisitos o criterios de contratación;
- definir indicadores y medios de verificación;
- establecer mecanismos de seguimiento cuando resulte necesario.

Su aplicación inicial podría centrarse en contratos de elevada inversión, larga vida útil o carácter esencial y en las categorías con mayor exposición a riesgos climáticos, extendiéndose progresivamente a partir de la experiencia adquirida. El desarrollo debería aprovechar las herramientas existentes de *climate proofing* de la Administración, incluida HEDIVA, evitando duplicidades y favoreciendo la coherencia entre las fases de planificación, diseño y contratación.

Proyectos de referencia y escalado

Los proyectos de referencia previstos en la Medida 4.3 deberían orientarse no solo a generar ejemplos, sino a **probar metodologías, generar evidencia y facilitar su posterior replicación**. Para ello, cada proyecto debería documentar, en la medida de lo posible, el riesgo abordado, la situación de partida, las medidas adoptadas, los criterios contractuales utilizados, los indicadores y medios de verificación, los costes, los resultados obtenidos, las barreras encontradas y las condiciones de replicabilidad.

La selección debería **priorizar categorías y riesgos con elevado potencial de réplica**, como inundaciones, sequías y escasez hídrica, olas de calor, incendios forestales, temporales e infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Los resultados deberían alimentar directamente la mejora del test climático y la definición de criterios y referencias para futuras contrataciones. El repositorio previsto por el Plan debería incluir, por tanto, pliegos, criterios, metodologías, medios de verificación y resultados, y no limitarse a una recopilación de buenas prácticas.

Avanzar hacia criterios verificables de resiliencia

El Plan debería establecer una **progresión en función de la madurez de cada categoría**. Cuando existan riesgos suficientemente conocidos, metodologías disponibles, soluciones técnicas contrastadas y medios de verificación adecuados, debería avanzarse desde orientaciones y proyectos piloto hacia criterios mínimos de resiliencia y requisitos contractuales verificables.

El seguimiento de esta línea debería medir no solo cuántos contratos incorporan consideraciones de adaptación, sino, cuando sea posible, sus **resultados**: reducción de exposición o vulnerabilidad, continuidad de los servicios, protección de la funcionalidad de las infraestructuras y costes evitados asociados a daños, interrupciones o futuras necesidades de adaptación.

De este modo, **la resiliencia climática puede integrarse en la contratación pública como un elemento de calidad, durabilidad y eficiencia del gasto**, especialmente en inversiones de larga vida útil y servicios esenciales.

Línea de Actuación 5: Impulso de la economía circular mediante la contratación pública

La contratación pública puede desempeñar un **papel tractor en la transición hacia una economía circular**, especialmente mediante decisiones que favorezcan productos y soluciones más duraderos, reparables, reutilizables y eficientes en el uso de los recursos.

Las tres medidas previstas abordan dimensiones relevantes: el coste del ciclo de vida, la extensión de la vida útil de los bienes públicos y la circularidad en obras e infraestructuras. Para reforzar su impacto, consideramos necesario avanzar desde la disponibilidad de herramientas y la promoción de criterios hacia una **incorporación progresiva y medible de requisitos de circularidad en las categorías con suficiente madurez técnica y de mercado**.

Sería conveniente establecer una **hoja de ruta de madurez por categorías**, diferenciando aquellas en las que ya existen metodologías y soluciones consolidadas, aquellas que requieren desarrollo y experimentación y aquellas en las que persisten barreras técnicas o de mercado. En las categorías maduras, esta progresión debería traducirse en objetivos de incorporación y, cuando sea posible, en niveles mínimos de desempeño, evitando que la circularidad permanezca indefinidamente como una opción voluntaria.

Asimismo, **los indicadores deberían medir resultados y no únicamente actividad**. Además del número de contratos que incorporan criterios circulares, deberían permitir conocer, según la categoría, la extensión de la vida útil, la reparación y reutilización, el consumo de materias primas vírgenes, la utilización de materiales secundarios, la generación de residuos y la evolución del coste durante el ciclo de vida.

Medida 5.1. Coste del ciclo de vida

Para reforzar el impacto de esta medida, sería conveniente que el Plan avanzara un paso más, estableciendo una **senda progresiva de utilización efectiva del CCV en las categorías con mayor madurez**, especialmente aquellas en las que ya existen metodologías, herramientas y datos suficientemente consolidados. En estos ámbitos, el CCV debería pasar progresivamente de ser una herramienta disponible a constituir una referencia habitual para la toma de decisiones.

El seguimiento debería permitir **medir esta incorporación efectiva** —por ejemplo, mediante el porcentaje de contratos que utilizan CCV y la evolución de las categorías que cuentan con metodologías consolidadas— y no únicamente el número de herramientas o materiales de orientación desarrollados.

Medida 5.2. Extensión de la vida útil y circularidad de los bienes públicos

La medida aborda elementos clave de la circularidad, como la durabilidad, reparabilidad, mantenimiento, reutilización, reacondicionamiento y remanufactura. Para reforzar su impacto, sería conveniente **avanzar progresivamente hacia requisitos o niveles de desempeño verificables**, especialmente en las categorías con mayor madurez, de forma que estos criterios puedan evolucionar de recomendaciones a requisitos mínimos cuando resulte técnica y económicamente viable.

Asimismo, sería conveniente facilitar mecanismos para identificar y reutilizar bienes públicos que hayan dejado de ser necesarios pero mantengan potencial de uso, antes de proceder a su eliminación.

El seguimiento de esta medida debería centrarse en **resultados** como la vida útil efectiva, reparación, reutilización y reacondicionamiento de los bienes y reducción de productos de un solo uso.

Medida 5.3. Economía circular en obras y concesiones de obra pública

Esta medida presenta un potencial especialmente elevado para utilizar la contratación pública como palanca de transformación del mercado, debido al volumen de materiales movilizado por las obras públicas. El Plan recoge ya un conjunto amplio de criterios relacionados con el uso de materiales secundarios y reciclados, la prevención y gestión de residuos, la reutilización, la desmontabilidad y la adaptabilidad.

Para reforzar su impacto, sería conveniente **avanzar hacia una incorporación progresiva y cuantificable de estos criterios**, priorizando materiales y soluciones constructivas en función de su volumen de contratación pública, consumo de materias primas, impacto ambiental, madurez técnica y disponibilidad de alternativas circulares. En las categorías suficientemente maduras, los criterios deberían evolucionar progresivamente hacia requisitos mínimos verificables, ajustando el nivel de exigencia a la evolución del mercado.

Existen experiencias que muestran la viabilidad de este enfoque. La Ley 10/2021, de Administración Ambiental de Euskadi⁵, establece para los contratos de obras la obligación de indicar en los pliegos los porcentajes de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o procedentes de procesos de preparación para la reutilización, fijando un mínimo del 40 %, salvo justificación técnica. La aplicación de este requisito se acompaña además de mecanismos de cálculo, verificación y seguimiento durante la ejecución. Esta experiencia muestra cómo combinar requisitos cuantificables, criterios técnicos y mecanismos de verificación para generar una demanda más previsible de materiales circulares.⁶ Portugal, a través de su estrategia ECO360⁷, combina criterios obligatorios con objetivos cuantificables, incluyendo el objetivo de que los materiales circulares

⁵ Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, art. 84.3.

⁶ EEB, ECODES, Natuur & Milieu e INCIEN (2026) Contratación Pública Verde: una herramienta estratégica para acelerar la transición industrial de Europa, disponible en: https://ecodes.org/images/que-hacemos/01.Cambio_Climatico/Incidencia_politicas/Contratacion/contratacion_publica_verde_una_herramienta_estrategica_para_acelerar_la_transicion_industrial_de_europa.pdf

⁷ <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/compras-publicas-ecologicas>

representen el 20 % de la masa de los materiales adquiridos por las autoridades públicas en 2030. Países Bajos, por su parte, ha desarrollado un banco nacional de puentes que facilita la reutilización de componentes de infraestructuras y la creación de un mercado para materiales reutilizables⁸.

Estos ejemplos muestran la **importancia de combinar criterios técnicos, objetivos cuantificables, medios de verificación y mecanismos de seguimiento**, de manera que la contratación pública contribuya no solo a incorporar soluciones circulares ya disponibles, sino también a generar una demanda previsible que favorezca su desarrollo y escalado.

En este sentido, sería conveniente **reforzar la conexión con el Catálogo de Prescripciones Técnicas Ecológicas**, de modo que las soluciones que hayan alcanzado suficiente madurez puedan convertirse progresivamente en referencias comunes para la contratación pública estatal. El seguimiento debería incorporar indicadores de resultado, como el porcentaje de materiales secundarios o reciclados utilizados, materiales reutilizados, porcentaje de contratos de obras que incorporan criterios de desmontabilidad, reutilización o adaptación, entre otros.

La contratación pública puede así convertirse en una **señal de mercado predecible para sectores estratégicos** como el cemento, el acero, los áridos y otros materiales de construcción, contribuyendo simultáneamente a la circularidad, la descarbonización y la reducción de la dependencia de materias primas vírgenes.

Línea de Actuación 6: Impulso a la descarbonización y transición energética de los edificios públicos

La descarbonización y transición energética de los edificios públicos constituye uno de los **ámbitos con mayor potencial** para reducir el consumo energético, las emisiones y los costes operativos del parque inmobiliario público. En este sentido, la combinación prevista de planificación, herramientas para la contratación y difusión de experiencias ofrece una base adecuada para facilitar la ejecución de estas actuaciones.

Para reforzar su impacto, sería conveniente que estos instrumentos **permitan establecer una hoja de ruta desde el diagnóstico del edificio hasta la consecución y verificación de resultados**, conectando la planificación de las actuaciones con las decisiones concretas de contratación.

La priorización debería considerar, entre otros factores, el consumo energético y las emisiones actuales, el potencial de ahorro y reducción de emisiones, el estado y vida útil de equipos e instalaciones, las necesidades de rehabilitación, los costes de inversión y explotación, las posibilidades de electrificación y utilización de energías renovables y las características futuras de uso del edificio.

Estos objetivos deberían trasladarse posteriormente a la contratación mediante requisitos y objetivos de desempeño energético y ambiental medibles, junto con mecanismos adecuados de seguimiento y verificación. En este marco, resulta especialmente relevante la conexión con el coste del ciclo de vida previsto en la Medida 5.1, de forma que las decisiones de inversión consideren no solo el coste inicial, sino también los costes energéticos, de mantenimiento y operación durante la vida útil.

Asimismo, **los proyectos de referencia deberían funcionar como instrumentos de aprendizaje y escalado.** Para ello, sería conveniente documentar de forma homogénea la situación inicial del edificio, las actuaciones realizadas, el modelo de contratación, la inversión, los objetivos establecidos, los mecanismos de medición y verificación, los resultados obtenidos, las dificultades encontradas y las condiciones necesarias para su replicación. Esta información debería alimentar posteriormente las guías y herramientas previstas en las medidas 6.1 y 6.2.

El seguimiento de la línea debería centrarse principalmente en **resultados sobre el parque inmobiliario público**, considerando indicadores como la reducción del consumo energético y de emisiones, el ahorro de costes

⁸ Nationale Bruggenbank, [Welcome to the website of the National Bridge Bank](#)

energéticos y operativos, la superficie rehabilitada, la potencia renovable instalada, el grado de electrificación y el cumplimiento de los objetivos de desempeño establecidos en los contratos.

De este modo, la Línea 6 puede contribuir a pasar de actuaciones individuales de rehabilitación y eficiencia energética a un **modelo sistemático de planificación, contratación orientada al desempeño y aprendizaje para la descarbonización progresiva del parque inmobiliario público.**

Consideraciones finales

El borrador del Plan constituye una **base sólida para avanzar hacia una contratación pública ecológica más sistemática**, incorporando herramientas relevantes en materia de criterios ambientales, descarbonización, economía circular, resiliencia, coste del ciclo de vida, formación y apoyo técnico.

No obstante, para que el Plan despliegue plenamente su capacidad tractora sobre el mercado, resulta necesario **avanzar desde la promoción y disponibilidad de herramientas hacia su incorporación efectiva, progresiva y verificable en la contratación pública**. Esto requiere establecer prioridades por categorías y sectores, definir niveles crecientes de exigencia en función de la madurez técnica y del mercado, y concretar objetivos e indicadores que permitan medir no solo las actuaciones desarrolladas, sino también los resultados ambientales obtenidos.

Asimismo, sería importante **reforzar la gobernanza, coordinación y seguimiento del Plan**, asegurando la participación continuada de los órganos de contratación, organismos técnicos, sectores económicos y sociedad civil. El Plan debería funcionar como una **hoja de ruta dinámica**, capaz de actualizar criterios, identificar barreras, incorporar aprendizajes y elevar progresivamente el nivel de ambición.

En particular, **ECODES considera prioritario que el Plan avance hacia criterios y requisitos mínimos verificables en aquellas categorías donde ya existe suficiente madurez**, evitando que la aplicación de criterios ambientales quede indefinidamente vinculada a fórmulas voluntarias o a la mera disponibilidad de orientaciones. Al mismo tiempo, la generación de una demanda pública previsible puede contribuir a acelerar la innovación y el desarrollo de soluciones bajas en carbono y circulares.

En definitiva, el reto no es únicamente disponer de más herramientas, guías o criterios, sino **asegurar que la contratación pública los incorpora de forma creciente y que esta incorporación se traduce en resultados ambientales medibles**. El próximo ciclo del Plan ofrece una oportunidad para consolidar la contratación pública ecológica como una verdadera política de transformación de la demanda pública y de impulso a la transición hacia una economía más descarbonizada, circular y resiliente.



Plaza San Bruno, 9
50001 - Zaragoza (España)

Telf.: +34 976 29 82 82
ecodes@ecodes.org

www.ecodes.org