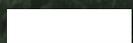


PACTO DE INTEGRIDAD VERDE

UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA



**Estrategia de gestión del riesgo ambiental orientado
a la prevención, la precaución y el fortalecimiento de
la integridad y la transparencia en la gestión pública**

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Transparency International España se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

www.transparencia.org.es

PACTO DE INTEGRIDAD VERDE – UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Estrategia de gestión del riesgo ambiental orientado a la prevención, la precaución y el fortalecimiento de la integridad y la transparencia en la gestión pública.

2025 Transparency International España

ISBN: 978-84-09-74426-8



Esta obra está bajo la licencia [Creative Commons Atribución-NoComercialSinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Autores:

- Ailén Rubio Arrieta (investigadora)
- Mónica Roa Hastamory (investigadora)
- Luis Ramos Rodríguez (investigador)
- José Pernas García (investigador)
- David Martínez García (investigador)

Diseño: Andrea Rivera, Álvaro Arribas

Maquetación: Álvaro Arribas

Agradecimientos:

El presente documento se elabora en el marco del Proyecto “Understanding Corruption and Fraud Risks Affecting Climate Funds in Procurement Processes and Public Aids: Towards Green Integrity Pacts”, que tiene por objetivo la creación del **Pacto de Integridad Verde (GIP)** como una herramienta innovadora que extiende el concepto de los tradicionales pactos de integridad en los procesos de contratación pública hacia un desarrollo sostenible, salvaguardando los recursos naturales y la protección del medioambiente. La adecuada implementación del GIP permite una correcta gestión del riesgo medioambiental en aplicación de los principios ambientales de prevención y precaución.

Esta investigación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de *Waverley Street Foundation* en el marco del *Climate Governance Integrity Programme de Transparency International*. El contenido es solo responsabilidad de Transparencia Internacional España y no necesariamente refleja el punto de vista de *Waverley Street Foundation*.



WAVERLEYST FOUNDATION

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: LOS PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE	8
I. DEFINICIÓN DEL PACTO DE INTEGRIDAD VERDE (GIP)	
II. METODOLOGÍA APLICADA PARA ANALIZAR LA VIABILIDAD DE LOS GIP	
III. CONSIDERACIONES PREVIAS A LOS PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE	
IV. FASES PARA LA ADOPCIÓN DE UN PACTO DE INTEGRIDAD VERDE	
V. FASE DE EJECUCIÓN DEL PACTO DE INTEGRIDAD VERDE	
VI. FASE DE SUPERVISIÓN Y CONCLUSIÓN DEL GIP	
VII. ENFOQUE DE GÉNERO E INCLUSIVIDAD	
VIII. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	
IX. SOSTENIBILIDAD DEL GIP	
X. FINANCIACIÓN	
CAPÍTULO II: GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN DE PROYECTOS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA	74
I. GOBERNANZA MULTINIVEL Y FONDOS CLIMÁTICOS EN ESPAÑA: ESPECIAL ANÁLISIS DE LOS FONDOS NEXT GENERATION	
II. EL NUEVO RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA TRAS LA RECEPCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS	
III. RIESGOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS CLIMÁTICOS EN ESPAÑA Y SU MITIGACIÓN A TRAVÉS DE PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE	
CAPÍTULO III: UNA HERRAMIENTA PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES	96
I. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE: ¿LA PUERTA DE ENTRADA DE LOS GIP?	
II. EL GIP EN ESPAÑA	
III. RECAPITULACIÓN DE RECOMENDACIONES	
BIBLIOGRAFIA	129
LIBROS, CAPÍTULOS Y ARTÍCULOS	
INFORMES	
NORMATIVA/LEGISLACIÓN	
JURISPRUDENCIA	
INFORMES E INSTRUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	
ANEXOS	139

INTRODUCCIÓN

El primer intento de protección del medio ambiente lo encontramos en 1900 con la Convención de Londres con la cual se buscaba proteger la fauna, flora y vida silvestre en el continente africano. Debido a que este intento fue fallido por la no suscripción del número mínimo de partes, en 1933 se crea el Convenio de Londres de 1933.

A pesar de lo anterior, fue solo hasta junio de 1972 que se llevó a cabo la primera conferencia internacional en Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente denominada “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*”. Esta conferencia resultó ser de gran relevancia, pues los Estados participantes redactaron una serie de principios para el uso racional de los recursos naturales que se encuentran consagrados en la Declaración de Estocolmo.

La Declaración de Estocolmo, que contempló los principales 26 principios de protección al medio ambiente, buscó darle primacía a las problemáticas y preocupaciones internacionales en materia ambiental que surgían para el momento, siendo este el primer gran antecedente. De la conferencia de Estocolmo de 1972, se debe destacar también la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Posterior a la Declaración de Estocolmo, la comunidad internacional comienza a crear una serie de iniciativas y nuevos

instrumentos internacionales para proteger el medio ambiente entre los que se destacan: i) la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo conocida como la Comisión Brundtland 1983; ii) el protocolo de Montreal de 1987; y, iii) la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en la que se presentó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la Declaración de Río que reafirmó la Declaración de Estocolmo, reconocida internacionalmente como uno de los instrumentos internacionales en materia ambiental más importantes.

Sobre la Declaración de Río, vale la pena hacer especial referencia al principio 15, que consagra el principio de precaución¹ como una forma avanzada de la obligación de prevención de daño ambiental por parte de los Estados, y al principio 10, mediante el cual se reconoce y protege el derecho a la información, participación y justicia ambiental, más conocida como el derecho a la democracia ambiental.

Pues bien, gracias a la Declaración de Río se comenzaron a aprobar un compilado de acuerdos internacionales de carácter económico que reconocen el desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente como un objetivo primordial de la comunidad internacional, entre estos acuerdos se destacan el Acuerdo de Marrakech el cual creó la Organización Mundial del Comercio (OMI) en 1994, el Protocolo de Kioto² de 1997 que buscaba mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, la Declaración del

¹ El principio de precaución en materia ambiental exige que en caso de que exista una amenaza para el medio ambiente o la salud y en una situación de incertidumbre científica se tomen las medidas adecuadas para prevenir el daño al medio ambiente. Se distingue del principio de prevención por cuanto este último busca evitar daños seguros y mensurables.

² “Aprobado el 11 de diciembre de 1997. Debido a un complejo proceso de ratificación, entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Actualmente, hay 192 Partes en el Protocolo de Kyoto. En concreto, el Protocolo de Kyoto pone en funcionamiento la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](https://unfccc.int/es/kyoto_protocol) comprometiéndolo a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de conformidad con las metas individuales acordadas. La propia Convención sólo pide a esos países que adopten políticas y medidas de mitigación y que informen periódicamente”. https://unfccc.int/es/kyoto_protocol

Milenio³ en el año 2000 con la cual se reitera la importancia del desarrollo sostenible en el marco del crecimiento económico, la Declaración sobre el Desarrollo sostenible de Johannesburgo⁴ en 2002 que tuvo como objetivo la erradicación de la pobreza, el documento creado en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 2012, denominado el futuro que queremos⁵, con el cual la comunidad internacional reitera su compromiso con el desarrollo sostenible; y finalmente el Acuerdo de París de 2016, donde los países firmantes se comprometieron a limitar el aumento de la temperatura mundial.

Casi cinco décadas han pasado desde que el concepto desarrollo sostenible fue presentado en el *Informe Brundland* (1987) y posteriormente formalizado en la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (1992)⁶, el primer informe que definió el concepto como la “satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁷.

Este proceso internacional medioambiental para dotar de contenido material el concepto de desarrollo sostenible culmina con la *Agenda 2030* y el establecimiento de los *Objetivos de*

Desarrollo Sostenible (ODS). La aprobación de la Agenda 2030 no es solo una hoja de ruta, sino la concreción de un cambio profundo en los modelos de producción y consumo a nivel global, así como una transformación paradigmática en la actividad económica y social a todos los niveles.

Este cambio, como resultado de la *urgencia y necesidad* de acción contra deterioración medioambiental, las desigualdades sociales y el desarrollo de la tecnología, implica que se tengan que llevar a cabo procesos de transición en este desarrollo sostenible para llegar a ese nuevo “orden mundial”.

La transición ecológica a gran escala conlleva, necesariamente – entre otras cuestiones –, una financiación colectiva, es decir, por parte de todos los actores involucrados en una sociedad. Conscientes de esta necesidad, las Partes de la COP 29, celebrada en Bakú en 2024, acordaron establecer un objetivo de financiamiento climático de 1,3 billones de dólares para el año 2035⁸. Asimismo, los países más desarrollados se comprometieron a aumentar su contribución pública anual a 300.000 millones de dólares para dicho año⁹. A nivel europeo existe también esta movilización del capital para la financiación e innovación que ayuden a la transición ecológica y a la protección del

³ Declaración acordada por diferentes estados reunidos Naciones Unidas, mediante la cual se reafirmaron los principios de la Carta de las Naciones Unidas como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, próspero y justo. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

⁴ La Declaración sobre Desarrollo Sostenible incluyó disposiciones que cubren un conjunto de actividades y medidas que deben tomarse para lograr un desarrollo que tenga en cuenta el respeto por el medio ambiente. https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htmhttps://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002

⁵ Contiene medidas claras y prácticas para la implementación del desarrollo sostenible para desarrollar los *objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*, que se basarán en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>

⁶ NACIONES UNIDAS. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

⁷ NACIONES UNIDAS. Desarrollo y cooperación económica: Medio ambiente. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. Disponible en: https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

⁸ MITECO. Nota sobre los principales resultados de la cumbre del clima de Bakú. 2024, p. 2. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/unfccc/Nota%20Resultados%20COP29%20Bakú%20web_.pdf

⁹ Ídem.

medio ambiente, en el marco del Pacto Verde europeo¹⁰ a través, por ejemplo, de los *Fondos Next Generation EU*.

No obstante, el *Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible 2024* de las Naciones Unidas señala que “los retos de financiación son el núcleo de la crisis mundial de desarrollo sostenible”¹¹ y que la única forma de conseguir este desarrollo es a través de “una inyección masiva de financiación y una reforma de la arquitectura financiera internacional”¹².

La principal modalidad de canalización de esta financiación a nivel público es a través de la *contratación pública*. La contratación pública, como señala el último informe de Transparency International “*The integrity pact: Harnessing collective action for Good governance and business integrity in public procurement*”, es un instrumento estratégico para impulsar el crecimiento económico y alcanzar los ODS¹³. Mucho más enfocado a conseguir los ODS y mitigar el impacto del cambio climático es la Contratación Pública Verde (GPP, en sus siglas en inglés), de acuerdo con la Encuesta de la OCDE 2022 sobre contratación pública verde¹⁴, el 92% de los países participantes han implementado un Plan de Compras Públicas Verdes a nivel nacional o han establecido un marco político para su promoción.

Este significativo flujo económico destinado a prevenir el deterioro ambiental y el cambio climático, para alcanzar su propósito, debe adoptar de manera imperativa, según la ONU, una

arquitectura financiera cuyo pilar fundamental sea la transparencia y la integridad a lo largo de todo el proceso de financiación, gestión y ejecución de los fondos. Solo así se evitará que los recursos financieros destinados a este fin, que son cada vez más abundantes – aunque aún insuficientes –, sean socavados por la corrupción, impidiendo de este modo el desarrollo sostenible.

En este contexto, el presente informe aborda la propuesta de la creación e implementación de los **Pactos de Integridad Verde** (Green Integrity Pacts o GIP, por sus siglas en inglés). En el marco de esta investigación, se procederá a definir qué es un Pacto de Integridad Verde, cómo se diferencia de un Pacto de Integridad (IP, por sus siglas en inglés), qué elementos debe incluir, cómo debe implementarse y su enfoque inclusivo en todo el proceso de implementación. Para evaluar la viabilidad del GIP, se ha diseñado, mediante la metodología Delphi, un conjunto de encuestas dirigidas a expertos de la academia, la administración pública, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de obtener una evaluación exhaustiva sobre esta nueva herramienta propuesta, en la que se ha llegado a la conclusión de la necesidad de su implementación.

Una vez determinada la viabilidad del GIP, se llevará a cabo un estudio detallado sobre la posible aplicación de este instrumento en España, específicamente en las contrataciones públicas financiadas por los Fondos Next Generation, orientadas a proyectos de protección medioambiental. Para ello, se

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. El Pacto Verde Europeo (COM[2019] 640 final). 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

¹¹ NACIONES UNIDAS. Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible. 2024. 2024, p. 2.

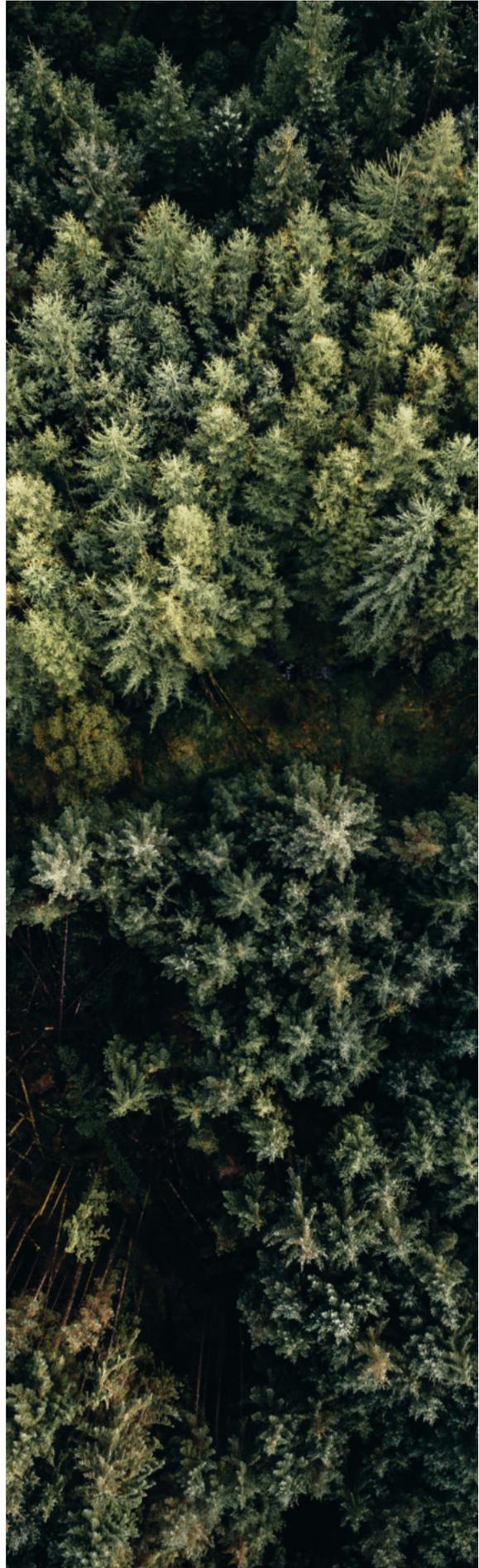
¹² Ídem.

¹³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. The integrity pact: Harnessing collective action for good governance and business integrity in public procurement. 2024, p. 5. Disponible en: <https://images.transparencycdn.org/images/Global-Integrity-Pacts-Publication-18122024.pdf>

¹⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Harnessing public procurement for the green transition: Good practices in OECD countries, 2022.

iniciará con un análisis del estado de la *gobernanza multinivel en España* respecto a la gestión de los Fondos Next Generation, así como un estudio de los riesgos asociados a la corrupción, fraude y mala gobernanza que podrían surgir en este contexto. Posteriormente, se evaluará el estado de la *contratación pública verde en España*, y, a partir de estos elementos, se valorará la viabilidad de implementar un Pacto de Integridad Verde en el país.

Esta herramienta surge como una evolución de los *Pactos de Integridad desarrollados por Transparency International*. Sin embargo, su enfoque *científico-técnico y su especialización en el ámbito medioambiental* la convierten en una herramienta específica, diseñada con el propósito de ser utilizada por las administraciones de todo el mundo en el contexto de contrataciones públicas destinadas exclusivamente a proyectos medioambientales.





CAPÍTULO I: LOS PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE

En el contexto de los procesos de contratación pública destinados a proyectos medioambientales y/o financiados con fondos públicos para la protección del medio ambiente, se hace urgente la necesidad de contar con mecanismos que aseguren la integridad y sostenibilidad de dichos proyectos. Para ello, se propone el **Pacto de Integridad Verde (GIP)**, una herramienta innovadora que extiende el concepto de los tradicionales pactos de integridad, pero con un enfoque científico y técnico, particularmente orientado a la preservación del medio ambiente y la prevención de daños graves a los ecosistemas, sin perder los objetivos de los Pactos de Integridad de no incurrir en conductas corruptas y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas durante los procesos de contratación.

El GIP tiene como objetivo último salvaguardar los recursos naturales y prevenir que empresas puedan llegar a potenciar prácticas destructivas hacia el medioambiente, como la deforestación, la contaminación de aguas subterráneas,

contaminación atmosférica, en especial en áreas claves como la Amazonía. Así mismo, el GIP hace parte de una estrategia de crecimiento del desarrollo sostenible para el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 7 “energía asequible y no contaminante”, el ODS 11 “ciudades y comunidades sostenibles”, el ODS 12 “producción y consumos responsables”, el ODS 13 “acción el clima”, el ODS 14 “vida submarina”, y, el ODS 15 “vida de ecosistemas terrestres”. submarina”, y, el ODS 15 “vida de ecosistemas terrestres”.

Se debe resaltar la importancia del GIP en diferentes tipos de proyectos, como los relativos a energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles para combatir la lucha contra el cambio climático, esto por cuanto los actuales patrones económicos y de consumo no se ajustan a los compromisos de la comunidad

internacional en materia ambiental. En este sentido, la implementación de herramientas como el GIP permiten una adecuada gestión del riesgo medioambiental en aplicación de los principios ambientales de prevención y precaución, mitigando los preocupantes efectos y daños que generan cierto tipo de proyectos; esto conlleva a que el GIP facilite y permita la transición hacia una neutralidad climática en armonización con el crecimiento económico implementando nuevos modelos de contratación pública de manera, integra, transparente y ética.

I. DEFINICIÓN DEL PACTO DE INTEGRIDAD VERDE (GIP)

El Pacto de Integridad Verde (**Green Integrity Pact o GIP por sus siglas en inglés**) es una herramienta creada por **Transparency International España, que toma como base los Pactos de Integridad mundialmente conocidos y desarrollados por Transparency International**. Los GIP representan un compromiso formal, por medio de contrato o convenio, adoptado por las administraciones públicas y las empresas participantes en proyectos que puedan generar un impacto medioambiental significativo¹⁵ y/o que se encuentran financiados con fondos destinados a la protección del medio ambiente, estos a su vez buscan garantizar los principios internacionales de prevención y precaución en el marco del desarrollo sostenible. Para el cumplimiento de este objetivo, la participación de la sociedad civil y la academia es de suma relevancia, pues a través de figuras como el premonitor y el

monitor, desarrolladas más adelante, se busca realizar seguimiento y publicidad para garantizar una contratación pública transparente en sus diferentes etapas.

Se distingue de los pactos de integridad (PI o IP por sus siglas en inglés) convencionales por el doble propósito que, es decir, no solo busca asegurar la transparencia, rendición de cuentas y establecer medidas contra la corrupción en todo el proceso de la contratación pública que aseguren que los fondos se destinen a su legítimo propósito; sino que pretende, con ello, evitar un posible daño medioambiental, que ponga en riesgo uno o varios ecosistemas. Por ende, durante todo el proceso de un GIP, se busca adoptar un enfoque científico y técnico orientado a evaluar y mitigar rigurosamente los posibles riesgos de impacto medioambiental de los proyectos, los cuales pueden ser catalogados en cuatro categorías: *alto riesgo*, *riesgo considerable*, *riesgo moderado* o *riesgo bajo*¹⁶.

Los objetivos que persigue un Pacto de Integridad Verde son múltiples, entre los que se encuentran:

- **Reducción y mitigación del riesgo del daño medioambiental:** Llevar a cabo todos los procedimientos posibles para que, en los proyectos catalogados con un riesgo medioambiental medio-alto significativo y/o que se encuentran financiados con fondos destinados a la protección del medio ambiente, se tomen las medidas necesarias para prevenir y mitigar dichos riesgos. Evitando, en última instancia, que se genere un daño medioambiental grave, extenso, a largo plazo o irreversible y que pueda afectar el

¹⁵ Para medir el impacto ambiental se aconseja tomar como referencia los indicadores ambientales del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), que permiten determinar el estado y evolución de una situación o un fenómeno en particular o de graves afectaciones al medio ambiente.

¹⁶ BANCO MUNDIAL. Marco ambiental y social. 2016. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/345101522946582343-0290022018/original/EnvironmentalSocialFrameworkSpanish.pdf>

ecosistema de un territorio determinado, que sea parte de uno o varios países.

- **Marco de transparencia y rendición de cuentas:** Garantizar el cumplimiento normativo, fortalecer la capacidad institucional, introducir buenas prácticas y fomentar una cultura de integridad a través de compromisos asumidos voluntariamente, pero con efectos obligatorios desde su firma. En este sentido, con el objetivo de respaldar la plena transparencia en las diferentes fases de contratación se debe fomentar el acceso a la información, el cumplimiento de estudios de impacto ambiental y las consultas a las comunidades mayormente afectadas.
- **Proceso participativo e inclusivo:** Los GIP en este sentido buscan: i) ofrecer una vía directa para que personas expertas de la sociedad civil y/o academia realicen un seguimiento de los proyectos de contratación, ii) involucrar a expertos en materia medioambiental en el marco de la contratación pública a través del grupo premonitor y monitor; iii) incluir a aquellas comunidades vulnerables, como pueden ser comunidades indígenas, pueblos locales, desplazados, personas en situación de extrema pobreza o grupos marginados que se vean o se puedan ver afectados por el proyecto a desarrollar; iv) formar al grupo monitor en cuestiones ambientales específicas relacionadas con el proyecto para lograr un efectivo seguimiento y conclusión.

II. METODOLOGÍA APLICADA PARA ANALIZAR LA VIABILIDAD DE LOS GIP¹⁷

1) DISEÑO Y MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo la presente investigación se ha desarrollado un método Delphi cualitativo, bajo un análisis con naturaleza *bottom-up*, que permite identificar y estructurar las diversas categorías y temas a tener en cuenta en el estudio de la viabilidad de los GIP, como se reflejará en la construcción del primer cuestionario dirigido a los expertos. Al tratarse de una investigación cualitativa, el diseño es emergente; por ello, a medida que se avanza en la implementación del método, el equipo investigador ha llevado a cabo una serie de decisiones metodológicas que aseguran la consecución de los objetivos y de la pregunta de investigación.

En particular, el método Delphi se caracteriza por su naturaleza eminentemente iterativa, lo que permite la generación de su objetivo último: el *consenso de diferentes expertos sobre un tema común*¹⁸. Su principal ventaja, a diferencia de un *focus group* o de un grupo de discusión, es que salvaguarda en todo momento el *anonimato* de cada participante: ningún miembro del panel de expertos sabe la identidad de los otros expertos forman parte del mismo¹⁹. El objetivo principal de la aplicación de un método Delphi consiste en la comprensión de una realidad difícil de medir empíricamente - al no existir la suficiente información relacionada-, a través de perspectivas proporcionadas por expertos de diferentes áreas de

¹⁷ CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE, 2007.

¹⁸ MCKENNA, H. P. The Delphi technique: a worthwhile research approach for nursing?. *Journal of Advanced Nursing*, 19(6), 1221-1225. 1994. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1994.tb01207.x>

¹⁹ GARSON, D. (2013). *The Delphi Method in Quantitative Research*. Statistical Associates Publishers. 2014.

conocimiento²⁰ sobre aquellos temas en los que la literatura académica es escasa²¹ o cuando es necesario prever y pronosticar comportamientos de un fenómeno concreto²².

El método parte de la subjetividad de una serie de expertos contactados por sus conocimientos en el objeto de estudio que deben emitir juicios y opiniones al respecto del mismo, *basados en su experiencia personal y profesional*. Existen tres premisas que nos permiten llevar a cabo un método Delphi: la inexistencia de información objetiva para medir el objeto de estudio, la posible existencia de sesgos a la hora de desarrollar otras técnicas, como las entrevistas en profundidad; o que se prevea que la información recopilada de un juicio grupal sea de mayor calidad que al recopilarla por separado²³. La doctrina, especialmente Okoli & Pawlowski²⁴ nos indican algunas de las ventajas de usar el

método Delphi, entre ellas: la posibilidad de usar un muestreo intencional con expertos con una dilatada experiencia en la materia del objeto de estudio, la no necesidad de que el muestreo sea estadísticamente significativo, puesto que la prioridad es que la dinámica de grupo nos otorgue conocimientos profundos de un tema; y el seguimiento de manera individual de todas las respuestas de todos los expertos que componen el panel. Por su parte, Linstone y Turoff profundizan en estas ventajas y argumentan que el uso del método Delphi será útil siempre que llevemos a cabo una tarea de previsión de un fenómeno, entre otras²⁵. Este es el caso del presente estudio, donde pretendemos saber cómo debe estructurarse un *Green Integrity Pact*, qué beneficios aporta su uso o qué medidas deben llevarse a cabo para su correcta implementación.



²⁰ VARELA-RUIZ, M., DÍAZ-BRAVO, L., & GARCÍA-DURÁN, R. Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud. *Investigación En Educación Médica*, 1(2), 90–95. 2012. Disponible en: www.elsevier.com.mx

²¹ FLETCHER, A. J., & MARCHILDON, G. P. Using the Delphi Method for Qualitative, Participatory Action Research in Health Leadership. *International Journal of Qualitative Methods*, 13(1), 1–18. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/160940691401300101>

²² LANDETA, J. El Método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre. Ariel. 2002.

²³ VARELA-RUIZ, M., DÍAZ-BRAVO, L., & GARCÍA-DURÁN, R. Descripción y usos. Óp. Cit.

²⁴ OKOLI, C., & PAWLOWSKI, S. D. The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42, 15–29. 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>

²⁵ LINSTONE, H. A., & TUROFF, M. *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Addison Wesley Publishing. 2002.

Asimismo, el método Delphi se trata de una técnica beneficiosa, en tanto permite al equipo investigador llevar a cabo un *feedback* controlado de todas las respuestas de los participantes, individualizando la atención y permitiendo la profundización con cada uno de ellos si fuera necesario. Asimismo, el resultado global nos proporcionará una serie de estadísticas globales de grupo²⁶.

2) PANEL DE EXPERTOS

La composición de este panel responde a criterios de representatividad, experiencia técnica y diversidad sectorial, asegurando una visión integral y fundamentada del proceso. En primer lugar, se ha considerado la participación de *académicos* con publicaciones en el ámbito de la contratación pública y la lucha contra la corrupción, quienes aportan un enfoque metodológico y teórico sólido. Asimismo, se han incorporado *monitores con experiencia en la implementación de Pactos de Integridad*, garantizando así la incorporación de aprendizajes previos y buenas prácticas en procesos de supervisión de contratos.

En el ámbito institucional, se ha convocado a representantes de *autoridades antifraude* y *organismos de control*, como oficinas especializadas en auditoría y evaluación del gasto público, cuya labor es fundamental en la identificación de riesgos de corrupción. Además, se ha incluido a *administraciones públicas que gestionan fondos destinados a la contratación en materia medioambiental*, dado su rol

clave en la asignación de recursos y en la aplicación de estándares de integridad en los procesos licitatorios. La perspectiva del sector privado también ha sido considerada mediante la inclusión de empresas que han participado en Pactos de Integridad o que cuentan con experiencia en contratación pública transparente, lo que permite conocer los desafíos y beneficios desde el punto de vista empresarial. Finalmente, el panel incorpora *expertos internacionales en mecanismos de integridad y contratación pública*, seleccionados en función de su trayectoria en organizaciones especializadas en gobernanza, su conocimiento del marco regulatorio y su experiencia en la implementación de iniciativas similares en otros contextos.

Para la aplicación del método se contactaron a un total de 50 expertos en diferentes ámbitos de conocimiento y/o profesionales; de los cuales únicamente 17 responderían a la primera ronda. El número propicio de expertos para la implementación de un método Delphi varía en función de los autores que se consulten, pudiendo ser 7/8 mínimo y un máximo de 30²⁷. El grupo investigador decidió tener en cuenta todas las respuestas de manera equivalente, sin primar ni dar mayor importancia a expertos de más reconocido prestigio que a otros²⁸, ya que está ampliamente demostrado que no existe ninguna correlación entre los conocimientos totales de los expertos consultados y su precisión en las respuestas aportadas²⁹.

²⁶ DALKEY, N., & HELMER, O. An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts. *Management Science*, 9(3), 458–467. 1963. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2627117>; Landeta, J. El método. Óp. Cit.

²⁷ SEKAYI, D., & KENNEDY, A. Qualitative Delphi Method: A Four Round Process with a Worked Example. *The Qualitative Report*. 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2017.2974>

²⁸ CAMISÓN, C., CAMISÓN, C., FABRA, E., FLORÉS, B., & PUIG, A. ¿Hacia dónde se dirige la función de calidad?: la visión de expertos en un estudio Delphi. *Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa*, 18(2), 13–38. 2009; CAMPOS CLIMENT, V., MELIÁN NAVARRO, A., & SANCHIS PALACIO, J. R. El método Delphi como técnica de diagnóstico estratégico. Estudio empírico aplicado a las empresas de inserción en España. *Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa*, 23(2), 72–81. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.redde.2013.06.002>

²⁹ SACKMAN, H. Delphi Assesment: expert opinion, forecasting, and group process. 1974.

3) ETAPAS DEL MÉTODO DELPHI

La implementación del método Delphi contuvo 3 etapas predefinidas iterativas³⁰ (**Anexo 1**), siendo la primera de ellas una etapa inicial en la que se hará llegar al panel de expertos una serie de preguntas en formato respuesta abierta, para la que no se exigirá ningún tipo de límite en la respuesta. Los expertos pudieron dar sus opiniones sin ningún tipo de restricción a cada una de las preguntas enviadas mediante los formularios de *Microsoft Forms 365*, hechos llegar a través de correo electrónico. En el mismo correo se incluyó además información adicional sobre qué son los *Integrity Pacts*. En esta primera ronda en particular se les hizo llegar a los expertos las siguientes preguntas:

- *¿Qué elementos, según su opinión, debe necesariamente incluir in Green Integrity Pact?*
- *¿Qué beneficios específicos cree usted que puede aportar un GIP en el marco de la contratación pública?*
- *¿Qué medidas específicas debería incluir un GIP en cada una de las fases del ciclo precontractual y contractual?*
- *¿Qué indicadores deberían utilizarse para medir y evaluar el impacto, la integridad y la sostenibilidad de un GIP?*
- *¿Qué acciones concretas pueden garantizar la participación efectiva de las partes interesadas y la replicabilidad del GIP en otras jurisdicciones?*
- *¿Cómo puede un GIP asegurar que los procesos de toma de decisiones y supervisión de proyectos ambientales sean verdaderamente inclusivos?*

Una vez completada la ronda, se llevó a cabo una codificación inductiva de todos

los contenidos de las respuestas, realizada por uno de los investigadores del grupo y revisada por dos más, para así asegurar la fiabilidad y replicabilidad de la misma³¹. Se identificaron un total de 63 códigos agrupados bajo las distintas categorías a las que corresponde cada una de las preguntas realizadas. Estos códigos se transformaron en dos tipos de pregunta cerrada: por un lado, los correspondientes a las preguntas 1, 2, 5 y 6 se transformaron en afirmaciones, que serían devueltas a los expertos en una segunda ronda para que las pudieran valorar en una *escala Likert* (1-5) donde 1 significaba “muy en desacuerdo” y 5 “muy de acuerdo”. Por otro lado, los correspondientes a las preguntas 3 y 4 se transformarían en ítems de selección, que serían devueltos en un conjunto a los expertos para que seleccionaran aquellos que consideraran más convenientes respecto a la pregunta original, sin límite de selección.

Una vez analizadas las respuestas obtenidas en la segunda ronda del estudio Delphi, se procedió a realizar un análisis estadístico descriptivo preliminar con el objetivo de identificar el grado de acuerdo entre las personas expertas participantes. Este análisis permitió determinar en qué afirmaciones se había alcanzado un nivel suficiente de consenso y en cuáles persistían discrepancias significativas. A partir de estos resultados, se diseñó y ejecutó una tercera ronda, cuyo enfoque se centró exclusivamente en aquellos ítems o códigos que no habían alcanzado el umbral previamente definido de consenso. Se le adjuntaría al panel los siguientes estadísticos descriptivos: *mediana, desviación estándar, mínimo y máximo*.

³⁰ LANDETA, J. El método. Óp. Cit.

³¹ SALDAÑA, J. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Sage. 2013.

4) CRITERIOS DE ESTABILIDAD Y CONSENSO

Los resultados de la segunda y tercera ronda se analizaron de acuerdo con las medidas de consenso establecidas por Landeta (2002) e implementadas en otros estudios, como el de Arregui Ayastuy et al. (1996). Para saber si existía consenso fue utilizado el *Rango Intercuartílico Relativo* ($RIR = (q3 - q1)/q2$) para aquella valoración de códigos en los que se haya aplicado una escala Likert. En el contexto de un método Delphi utilizando una escala Likert de 1 a 5 para la segunda ronda y de 1 a 3 para la tercera ronda, el RIR se empleó como medida de consenso, ya que analiza la dispersión de las respuestas de los expertos. Un RIR de 0 indica que Q1, Q2 y Q3 coinciden, lo que significa que la mitad central de las respuestas es idéntica y, por tanto, existe un consenso perfecto. A medida que el RIR se acerca a 1, la diferencia entre Q3 y Q1 se incrementa en relación con la mediana (Q2), lo que indica una mayor dispersión de las respuestas y, en consecuencia, menor consenso. Implementar el RIR como medida de consenso en un método Delphi permite cuantificar la homogeneidad de las opiniones de los expertos. Un valor bajo, por ejemplo 0,25, sugiere que la mayoría de las respuestas se agrupa de manera bastante homogénea, evidenciando un consenso razonable sobre el tema analizado.

En aquellas respuestas en segunda ronda que únicamente se basaron en la selección de ítems-categorías/preguntas 3 y 4-se aplicó como *medida de*

consenso el hecho de que un *mínimo del 75% del panel haya seleccionado el ítem de referencia*.

En la tercera ronda se analizó la estabilidad de las respuestas que no hayan encontrado un consenso final mediante la prueba de suma de rangos de Wilcoxon³², de forma que se pudiera saber si el parecer de los expertos había cambiado significativamente entre rondas. Aplicamos un nivel de significación del .05, asumiendo que no hay diferencia significativa de medianas cuando el p-valor sea mayor y, por lo tanto, asumiendo la estabilidad del panel. Los ítems sobre los que no hubo consenso se consideraron como tal, mientras que los que no eran estables serían descartados de todo análisis.

En aquellas categorías consensuadas por los expertos en la segunda y tercera etapas compuestas por una escala de valoración Likert se llevó a cabo una recodificación, pasando los valores 1 y 2 a denominarse 1 “en desacuerdo”, el valor 3 pasará a ser 2 “neutral” y los valores 4 y 5 pasarán a ser 3 “de acuerdo”; de forma que podamos comprender mejor los resultados³³. Se entendió que existía un acuerdo del panel cuando al menos el 75% de las respuestas se ubiquen en el umbral inferior (1) o superior (3). En caso contrario, consideramos que las opiniones del panel eran plurales, entendiendo que una mayoría de expertos podía orientarse hacia el acuerdo o el desacuerdo³⁴.

³² FUNABASHI, M., POHLMAN, K. A., GORRELL, L. M., SALSBUURY, S. A., BERGNA, A., & HENEGHAN, N. R. Expert consensus on a standardised definition and severity classification for adverse events associated with spinal and peripheral joint manipulation and mobilisation: protocol for an international e-Delphi study. *BMJ Open*, 11(11), e050219. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-050219>; SEAGLE, E., & IVERSON, M. Characteristics of the Turfgrass Industry in 2020: a Delphi Study with Implications for Agricultural Education Programs. *Journal of Southern Agricultural Education Research*, 52, 1–13. 2022.

³³ FOTH, T., EFSTATHIOU, N., VANDERSPANK-WRIGHT, B., UFHOLZ, L.-A., DÜTTORN, N., ZIMANSKY, M., & HUMPHREY-MURTO, S. The use of Delphi and Nominal Group Technique in nursing education: A review. *International Journal of Nursing Studies*, 60, 112–120. 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2016.04.015> v

³⁴ DAJANI, J. S., SINCOFF, M. Z., & TALLEY, W. K. Stability and Agreement Criteria for the Termination of Delphi Studies. *Technological Forecasting and Social Change*, 13, 83–90. 1979.

5) ANÁLISIS DE LOS DATOS

Los datos obtenidos en la investigación del GIP sirvieron como base para el diseño de la herramienta, tomando en cuenta tanto los puntos de consenso entre los expertos como aquellas áreas de desacuerdo. En estos casos, se buscó incorporar mejoras y refuerzos en la herramienta que, según el criterio de TI-E, contribuyeron a resolver dichas divergencias. El proceso ha seguido una estructura clara: primero se presentan y analizan los datos recopilados, y posteriormente se procede al desarrollo de la herramienta, asegurando que esta responda de manera efectiva a los desafíos identificados y los resultados de los expertos (**Anexo 1**)³⁵.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS A LOS PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE

Para la futura implementación de un *Green Integrity Pact* en un país, se recomienda realizar actividades educativas/informativas a la organización de la sociedad/Administraciones para su correcta aplicación y entendimiento con el fin de poder ser iniciadora del proceso. La evaluación de la firma del GIP es un proceso que puede ser iniciado por una organización de la sociedad civil con experiencia en transparencia, integridad y sostenibilidad ambiental o una administración la cual actuará como iniciadora del GIP.

Ahora bien, tomando en consideración que TI-E es la creadora y promotora del GIP será de suma importancia que inicialmente las sesiones de promoción sean dadas e impartidas por Transparencia Internacional España para que la herramienta sea explicada correctamente.

- El proceso de implementación del GIP podrá ser impulsado por una o varias organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de gobernanza ambiental y/o lucha contra la corrupción, sin perjuicio que lo puedan hacer otros actores como los gobiernos, organismos contractuales, el sector privado u organismos internacionales. Esta organización se encargará, por lo general, de:
 - Identificar sectores estratégicos y/o proyectos donde la implementación de un GIP sea recomendable, en virtud de la existencia de componentes medioambientales con un riesgo medio-alto significativo y/o que este financiado por fondos destinados a la protección del medio ambiente.
 - Establecer un diálogo inicial con autoridades, empresas y otros actores clave para llegar al acuerdo de una posible firma de un GIP concreto o su incorporación en la normativa nacional. Para ello es recomendable aprovechar las ventanas de oportunidades (Ej.: reformas legislativas sobre integridad en contratación pública, compra pública verde, proyectos con una gran inversión pública, debilidad en transparencia, integridad y rendición de cuentas en la contratación pública en materia eléctrica o de hidrógeno).
 - Análisis del contexto legal, regulatorio, jurisprudencial y convencional para determinar la compatibilidad del GIP con la legislación vigente.
- Para garantizar el compromiso y la correcta implementación del GIP, es recomendable realizar sesiones de formación dirigidas a los distintos

³⁵ Para ver los resultados del método DELPHI se hace necesario dirigirse al Anexo 5.

actores involucrados. Estas sesiones estarán a cargo de expertos en derecho ambiental, contratación pública y transparencia, quienes brindarán sesiones y talleres que versen sobre:

- Principios del GIP y su impacto en la contratación pública ambiental.
- Marco normativo vigente y mejores prácticas internacionales en transparencia y la protección del medio ambiente en la contratación pública.
- Identificación de riesgos de corrupción y ambientales en proyectos financiados con fondos públicos.

IV. FASES PARA LA ADOPCIÓN DE UN PACTO DE INTEGRIDAD VERDE

1) Evaluación de la necesidad del GIP: evaluación inicial y consulta con el grupo premonitor

Una vez tenidas en cuenta las consideraciones previas de un GIP, con anterioridad explicada, la Organización de la Sociedad Civil, bien por haber sido concedora de la herramienta del GIP a través de formaciones u otro medio y ser ellas mismas las iniciadoras del GIP, bien por haber sido contactada por parte del

iniciador del GIP (Administraciones u otra CSO) podrán iniciar el proceso de negociación (con la Administración o viceversa) para estudiar en una evaluación preliminar la posible implementación del GIP.

1.1. Evaluación preliminar para la implementación de un GIP: ¿quién la realiza?

La **evaluación para la implementación de un GIP** comienza con una fase preliminar que, si bien puede ser *voluntaria*, ofrece una oportunidad crucial para identificar riesgos medioambientales asociados al proyecto antes de iniciar el proceso de licitación. Durante esta fase, un grupo independiente de expertos, conocido como *grupo premonitor*, conformado por profesionales capacitados en ciencias medioambientales, será convocado por la administración pública o por la Sociedad Civil para evaluar si es necesario firmar un **Pacto de Integridad Verde**. En todo caso, es conveniente aclarar que este grupo premonitor no es dependiente de la Administración, sino que es independiente de todas las partes garantizando la imparcialidad respecto del proyecto y de los posibles impactos medioambientales que se lleguen a avizorar en el estudio preliminar.



¿CÓMO SE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DEL PREMONITOR?

Para evitar cualquier tipo de influencia indebida o conflicto de interés, pueden establecerse criterios de selección que aseguren la imparcial y transparencia.

En muchos de los casos, el informe positivo del grupo premonitor conllevará la firma de un GIP, por ello es preciso asegurar su imparcialidad. Ejemplos para asegurar la imparcialidad:

A)

Cada premonitor deberá presentar una declaración jurada de ausencia de conflictos de interés en la que certifique que no posee vínculos contractuales, financieras o familiares con las entidades sujetas a monitoreo en los últimos cinco años. Dicha declaración se realizará de manera pública. (Anexo 2) Se recomienda establecer un período de enfriamiento de al menos tres años para exfuncionarios públicos antes de su incorporación como premonitores, con el fin de evitar conflictos de interés derivados de su ejercicio anterior en la administración pública.

B)

Con el objetivo de fomentar la transparencia, se recomienda publicar un registro con los nombres, perfiles y experiencia de cada premonitor, permitiendo el escrutinio ciudadano y el reporte de posibles conflictos de interés.

C)

Para evitar el establecimiento de relaciones prolongadas con los actores supervisados, se recomienda aplicar un sistema de rotación en el que los premonitores sean reasignados a diferentes proyectos de manera aleatoria, reduciendo así la posibilidad de sesgos o influencias externas.

Este grupo premonitor se encargará de realizar una evaluación preliminar técnica y científica rigurosa de los posibles impactos medioambientales del proyecto en cuestión que determinen la necesidad de la firma de un GIP conforme a los objetivos mencionados con anterioridad.

1.1.1 ¿Cómo se elige al grupo premonitor?: procedimiento de selección a través de selección multifactor

La administración pública encargada de implementar el GIP remitirá invitación formal para formar parte del grupo premonitor, a expertos ambientales que

serán seleccionados de un registro público de expertos independientes inscritos de manera voluntaria; en caso de no contar con dicho listado de profesionales, será necesario realizar una convocatoria en la que tanto personas físicas como organizaciones de la sociedad civil se registren con el objetivo de formar parte del grupo premonitor.

Con el fin de asegurar la independencia, legitimidad y neutralidad del grupo premonitor, se recomienda implementar un mecanismo de selección basado en principios de la teoría de juegos, específicamente diseñados para prevenir posiciones dominantes, reducir conflictos de interés y alinear los incentivos de los actores involucrados hacia una evaluación objetiva. Este enfoque permite reducir riesgos de captura, alinear incentivos y fomentar decisiones colectivas con equilibrios más estables y justos, especialmente diseñados para evitar posiciones dominantes y reforzar la evaluación objetiva.

La designación del grupo premonitor no será realizada de manera unilateral por la administración pública. En su lugar, se propone la conformación de un **Comité de Selección Multiactor**, gestionado conjuntamente por la administración pública y una organización de la sociedad civil. El mecanismo de elección quedará a criterio de las partes involucradas, siempre que se garantice el respeto a los principios de transparencia e integridad. En todo caso, este comité estará integrado por representantes de al menos tres de los siguientes actores:

- La administración pública contratante y convocante del grupo premonitor (1 voto).
- Organización de la sociedad civil especializada en medio ambiente y transparencia convocante del grupo premonitor (1 voto).
- Instituciones académicas o científicas (1 voto).
- Expertos de organismos internacionales con experiencia en ética pública o contrataciones verdes (1 voto).

Cada actor contará con un voto. La designación del grupo premonitor, específico al proyecto, requerirá el **consenso o mayoría cualificada (mínimo 3 de 4 votos o 2 de 3, según sea el caso)**, promoviendo así acuerdos amplios que limiten el control de una sola parte. En caso de bloqueo reiterado tras tres rondas deliberativas, se activará un mecanismo de desempate mediante sorteo condicionado, bajo supervisión de observadores imparciales, garantizando así continuidad y legitimidad en el proceso.

Para proceder con la adecuada valoración, la Administración deberá remitir al Comité las características del proyecto (tipo de proyecto, lugar, extensión del contrato) con tiempo suficiente (por ejemplo 10 días antes de la votación). Aunque la imparcialidad en la conformación del grupo premonitor es un principio esencial para garantizar su legitimidad, esta no puede lograrse a costa de la idoneidad técnica. Dado que cada proyecto presenta características particulares —ya sean ambientales, territoriales o sociales—, la selección de expertos deberá adecuarse al contexto específico del caso evaluado.

La composición del grupo premonitor debe asegurar que los expertos cuenten con formación y experiencia relevantes en relación con:

- El tipo de ecosistema o infraestructura implicada (por ejemplo, ecosistemas marinos, alta montaña, zonas urbanas densas, etc.).
- El entorno geográfico y social del proyecto, priorizando el conocimiento

de dinámicas territoriales y ambientales locales.

- Poblaciones potencialmente afectadas, en particular si existen comunidades indígenas, rurales o en situación de vulnerabilidad.
- Herramientas de evaluación ambiental especializadas según el sector (energía, minería, transporte, etc.).

Para compatibilizar **pertinencia técnica e imparcialidad estructural**, se propone un proceso en dos fases:

- **Preselección técnica contextualizada:** Se identificarán, a partir del registro público de expertos, aquellos perfiles que cumplan con los criterios técnicos específicos requeridos por el proyecto.
- **Asignación imparcial entre elegibles:** Una vez conformado este grupo reducido, la designación podrá realizarse mediante mecanismos imparciales como el sorteo condicionado, rotación o votación por el comité de selección multiactor, minimizando así posibles interferencias externas. El sorteo podrá condicionarse por criterios como paridad de género, diversidad territorial, trayectoria profesional y representación de comunidades subrepresentadas, garantizando la pluralidad de enfoques.

El Comité de Selección Multiactor podrá revisar y validar los perfiles preseleccionados, asegurando que todos los miembros del grupo premonitor

cumplan simultáneamente con requisitos de independencia, competencia técnica y adecuación al contexto. Se promoverán incentivos positivos que refuercen el prestigio y la motivación de los profesionales seleccionados.

1.1.2. ¿Cuántas personas integran el grupo premonitor?

Este grupo estará conformado mínimo por tres (3) expertos especialistas para garantizar la transparencia e imparcialidad; no obstante, tomando en cuenta que cada proyecto puede llegar a tener un nivel de complejidad distinto, se espera que en proyectos que cuenten con un *riesgo medioambiental aparente* el grupo premonitor esté conformado mínimo por cinco (5) expertos en materia ambiental. Si se tratase de una organización de la sociedad civil (OSC) esta deberá igualmente garantizar el número de expertos que conformará el panel premonitor.

Para determinar el número de premonitores, no obstante, se pueden utilizar una **matriz de asignación de premonitores** en el que se tengan en cuenta parámetros claves para su determinación, de modo que la metodología se realice de manera uniforme, con independencia de la adopción de mejor criterio. Dicha matriz, cuyo objetivo es únicamente la elección del número de premonitores necesarios, identifica factores clave que representan un impacto potencial y un riesgo asociado al medio ambiente.

PARÁMETRO	INDICADOR	ESCALA (1 A 5)	PESO
Impacto ambiental	Superficie afectada (ha)	1-5	40%
Escala del proyecto	Presupuesto (en la moneda nacional, euros o dólares)	1-5	30%
Riesgo Ambiental	Cercanía a zona protegida (km) y/o uso de materiales peligrosos, presencia de comunidades indígenas, <u>escasez hídrica, biodiversidad potencialmente afectada.</u>	1-5	30%

Cada uno de los parámetros previamente identificados es evaluado mediante un sistema de puntuación basado en una escala del 1 al 5, donde 1 representa un impacto bajo y 5 un impacto muy alto. A cada parámetro se le asigna un peso relativo que refleja su importancia en la evaluación general del impacto ambiental del proyecto.

El puntaje total de un proyecto se obtiene sumando los puntajes individuales de cada parámetro, multiplicado por su respectivo peso. El puntaje total final se califica dentro de una escala del 0 al 5 donde:

PUNTAJE FINAL	NIVEL DE COMPLEJIDAD	NÚMERO DE PREMONITORES
0 – 2.0	Baja	3 expertos
2.1 - 3.5	Media	3-5 expertos
3,6 – 5,0	Alta	5-10 expertos

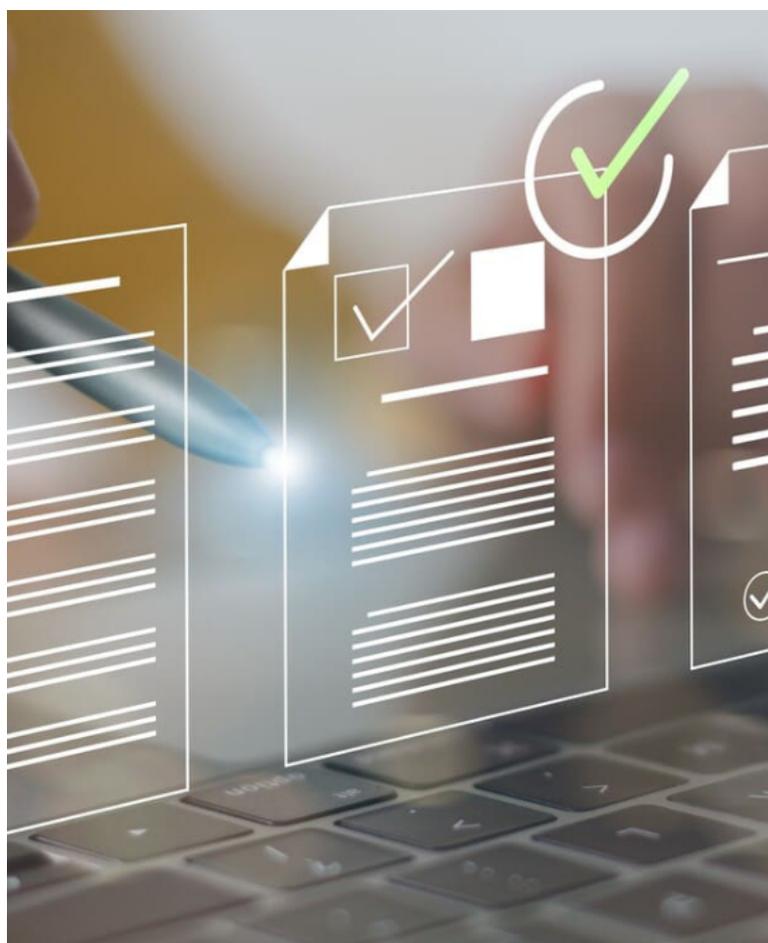
En función del puntaje total obtenido, se determina el número de premonitores necesario para llevar a cabo la evaluación ambiental. Cuanto mayor sea el impacto y el riesgo, mayor será la cantidad de expertos requeridos. La asignación se distribuye de la siguiente forma:

Para la elección de los miembros del grupo premonitor, se deberá tomar en consideración la trayectoria laboral y académica evaluando que se cuente con un amplio reconocimiento en materias relativas al medio ambiente, corrupción y transparencia; en todo caso se tomará en cuenta las especificidades del proyecto. Si se trata de una OSC esta deberá caracterizarse por su trayectoria en materia ambiental, transparencia, contratación y corrupción.

Se recomienda incorporar también mecanismos de validación cruzada o revisión por pares en la fase final, como medida para reforzar la credibilidad del

proceso y reducir posibles sesgos técnicos. En el proceso de selección de los integrantes del grupo premonitor, se recomienda incorporar criterios de equidad e inclusión, promoviendo activamente la paridad de género y la diversidad territorial.

En ese sentido, se valorará positivamente la conformación de equipos que reflejen una participación equilibrada de mujeres y hombres, así como la representación de profesionales provenientes de distintas regiones o territorios, especialmente aquellos con conocimiento o experiencia en los contextos socioambientales específicos del área del proyecto.



1.2. Procedimiento: ¿Cómo evalúa el grupo premonitor la necesidad de implementar un GIP?

- **Plazo de Contacto:** Una vez que la administración decida recurrir al grupo premonitor, deberá iniciarse el procedimiento para la elección del grupo premonitor, en el que se recomienda que no se demore más de 15 días naturales.
- **Envío de la información al grupo premonitor ya elegido:** Una vez conformado el grupo premonitor, la administración deberá remitir, sin demora (dentro de los siguientes 5 días), la información relevante sobre el proyecto. Esta información debe incluir detalles sobre la localización, el alcance, los recursos involucrados, los posibles riesgos medioambientales y cualquier otro aspecto pertinente para una evaluación adecuada del impacto.
- **Informe de Evaluación del Entorno:** El grupo premonitor realizará una evaluación exhaustiva del entorno ambiental y social del proyecto. Dicha evaluación finalizará en un informe que abordará diversos aspectos, tales como:
 - **Fuentes contaminantes:** análisis detallado de las fuentes contaminantes locales, identificando aquellos agentes que puedan causar impactos negativos significativos en el medio ambiente durante la ejecución del proyecto, tales como emisiones de gases contaminantes, residuos tóxicos, vertidos industriales, entre otros
 - **Recursos naturales y biodiversidad:** estudio sobre los recursos naturales en la zona y la biodiversidad local, evaluando las especies y ecosistemas que puedan estar en riesgo.

- **Entorno social:** exploración del contexto social, tomando en consideración a la población local y/o aledaña que pueda llegarse a ver afectada por el proyecto.

Si el análisis inicial muestra la necesidad de una mayor especialización, el experto responsable podrá solicitar, sin demora, la incorporación de otros especialistas que puedan cubrir aspectos específicos del proyecto.

- **Informe Público y Motivado:** El informe de evaluación medioambiental debe ser emitido públicamente dentro de un plazo no mayor a un mes; no obstante, tomando en consideración que existen proyectos con una complejidad mayor este plazo puede ser prorrogado por un mes adicional, en todo caso la prórroga deberá encontrarse debidamente justificada. En este informe, el grupo premonitor ofrecerá una recomendación motivada sobre la viabilidad de firmar el Pacto de Integridad Verde, basándose en la probabilidad de daño medioambiental y considerando aspectos como:

- El impacto medioambiental tomando en relación con el análisis de las fuentes contaminantes, recursos naturales y biodiversidad;
- La magnitud del proyecto (tamaño, duración, recursos implicados);
- La complejidad técnica del objeto del contrato;
- El entorno social posiblemente afectado.

Para la elaboración del Informe de Evaluación del Entorno, el grupo premonitor podrá apoyarse en metodologías ampliamente reconocidas utilizadas en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), adaptándolas al contexto y escala del proyecto en cuestión (**Anexo 3**).

La decisión sobre la firma del GIP dependerá de la evaluación preliminar y detallada realizada, pero también deberá tener en cuenta los riesgos a largo plazo y las recomendaciones formuladas por el grupo premonitor.

- **Consulta con Grupos**

Vulnerables: En caso de que en el informe de evaluación del entorno y/o el informe público motivado se hayan detectado grupos vulnerables potencialmente afectados por el proyecto - como comunidades indígenas, pueblos locales, desplazados, personas en extrema pobreza o grupos marginados-, los miembros del grupo premonitor llevarán a cabo una consulta previa (**Anexo 4**). En caso de no contar con un miembro especializado en derechos humanos y medio ambiente con conocimientos específicos en comunidades vulnerables se añadirá un nuevo integrante al grupo premonitor con el objetivo específico de realizar la consulta previa, siguiendo el mismo procedimiento que para la elección del grupo premonitor. Esta consulta tiene como objetivo valorar el impacto social que pueda tener proyecto y garantizar que, en el proceso, no se vulneren derechos fundamentales ni se produzcan efectos adversos en las comunidades cercanas. La consulta con grupos vulnerables deberá realizarse bajo estándares claros de transparencia, inclusión e imparcialidad, asegurando que los derechos de estas comunidades sean protegidos de forma efectiva durante todo el proceso de evaluación. Para ello, la responsabilidad de coordinar y ejecutar esta consulta no recaerá únicamente en el grupo premonitor,

sino que deberá involucrar a entidades externas independientes — como organizaciones especializadas en derechos humanos o desarrollo comunitario— y a expertos con formación específica en derechos colectivos y diversidad cultural.

El proceso deberá alinearse con estándares internacionales como el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** sobre pueblos indígenas y tribales³⁶, que establece el derecho a ser consultados de manera **previa, libre, informada y culturalmente adecuada**, así como con los **Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos** de Naciones Unidas³⁷, que refuerzan la necesidad de diligencia debida en contextos donde existan riesgos sociales y medioambientales significativos. La metodología de la consulta deberá contemplar mecanismos que garanticen la participación efectiva, libre e informada de todas las comunidades potencialmente afectadas, incluyendo aquellas que se encuentren en condiciones de aislamiento, extrema pobreza, barreras lingüísticas o baja alfabetización. Será obligatorio aplicar herramientas que promuevan el diálogo intercultural y que estén diseñadas desde un enfoque participativo y basado en derechos.

Asimismo, se establecerá un procedimiento estandarizado de documentación y sistematización de estas consultas, incluyendo actas, registros audiovisuales (cuando sea pertinente y autorizado por las comunidades), y un informe técnico que detalle el proceso seguido, las principales preocupaciones manifestadas por los grupos consultados y las

³⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169). 1989. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

³⁷ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

recomendaciones derivadas de dicho diálogo. Esta documentación formará parte del expediente público del proyecto y será accesible para su escrutinio ciudadano.

- En el caso de que el diálogo se pueda ver limitado por motivos de una barrera lingüística, se contratará, en base a los principios de integridad y transparencia, a un intérprete para conseguir tal fin. Para desarrollar la consulta a grupos vulnerables, será de suma importancia usar herramientas o metodologías, como la creada por Oxfam denominada “evaluaciones de impacto en los derechos humanos basadas en la comunidad” (COBHRA)³⁸, para que quienes se ven afectados por proyectos con alto impacto ambiental puedan defender sus derechos, mitigando y previniendo los impactos perjudiciales. Esta herramienta, ayuda a llamar la atención de las empresas, las autoridades gubernamentales y los formuladores de políticas sobre los riesgos y abusos contra los derechos humanos.

Los COBHRA (**Anexo 4**) tienen el potencial de cambiar por completo la naturaleza del diálogo entre las empresas y las comunidades afectadas por sus operaciones, permitiendo que las comunidades participen en la solución de las amenazas a los derechos humanos trabajando con esos actores poderosos en una base más igualitaria. Asimismo, también se puede realizar Evaluaciones de Impacto Social por parte del premonitor (**Anexo 4**)

De llegar a existir grupos vulnerables afectados por el proyecto, se deberá realizar un informe adicional relativo a la afectación social, el cual también será de carácter público con el análisis de los

impactos sociales y las recomendaciones correspondientes.

1.3. ¿Cuándo se considera necesario la firma de un GIP?

En el contexto de proyectos que reciben financiación con objetivos ambientales o de sostenibilidad, la firma de un GIP se convierte en una herramienta fundamental no solo desde el punto de vista ambiental, sino también económico, ya que permite anticipar y reducir costes asociados a pasivos ambientales, conflictos socioambientales o sanciones regulatorias que podrían poner en riesgo la viabilidad financiera del proyecto. Este instrumento busca asegurar que el proyecto no solo minimice sus efectos negativos sobre el ambiente, sino que promueva prácticas responsables alineadas con los principios de precaución, prevención y desarrollo sostenible.

La firma de un GIP se considera particularmente necesaria en aquellos casos en que el proyecto evaluado presente la **posibilidad de generar impactos ambientales significativos, ya sea de forma directa, indirecta, acumulativa o colectiva (Evaluación prospectiva de impactos ambientales significativos)**. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando las actividades proyectadas se ubican en zonas ecológicamente sensibles o de alto valor ambiental, como áreas protegidas, ecosistemas frágiles o territorios con presencia de biodiversidad amenazada. También se justifica cuando existe potencial de afectación sobre pueblos indígenas y comunidades vulnerables, recursos naturales estratégicos (agua, suelo, aire, biodiversidad) o condiciones ecosistémicas críticas que podrían comprometer al medioambiente.

³⁸ OXFAM. En el camino de las excavadoras: COBHRA ayuda a las comunidades a defender sus derechos. 2022. Disponible en: <https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/en-el-camino-de-las-excavadoras-cobhra-ayuda-a-las-comunidades-a-defender-sus-derechos/>

Asimismo, la necesidad de firma de un GIP se refuerza cuando el proyecto está sujeto a **financiamiento proveniente de fondos destinados específicamente a la protección del medioambiente** o al fomento de la sostenibilidad ya que la existencia de un GIP robusto puede facilitar el acceso a instrumentos financieros verdes, bonos climáticos o líneas de crédito concesionales, que requieren garantías de sostenibilidad ambiental

El impacto ambiental negativo se manifiesta a través de una amplia gama de efectos adversos sobre el medio ambiente y la sociedad cuya mitigación o remediación tardía suele implicar costes económicos muchos más elevados que su prevención, afectando negativamente los márgenes del proyecto e incluso su reputación ante inversores o aseguradoras. Entre los más relevantes se encuentran el cambio climático, derivado del aumento de emisiones de gases de efecto invernadero; la pérdida y degradación de la biodiversidad, que afecta tanto a especies como a ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos; y la contaminación del aire, del agua y del suelo, con consecuencias directas para la salud humana y la integridad ecológica. Asimismo, se incluyen la gestión inadecuada de residuos, particularmente aquellos peligrosos o contaminantes como sustancias químicas persistentes y microplásticos; los daños al patrimonio cultural y natural; y la sobreexplotación o uso ineficiente de recursos hídricos, que compromete el equilibrio ecosistémico y el acceso equitativo al agua.

La extensión del impacto ambiental motiva que la definición de un impacto ambiental significativo no puede establecerse de manera abstracta y su incorrecta evaluación puede traducirse en incertidumbres económicas, afectando el cálculo de retornos, la

planificación de inversiones o el acceso a financiamiento externo, o genérica, ya que su carácter depende de múltiples variables contextuales. Si bien organismos internacionales como la OCDE, el PNUMA o el Banco Mundial proporcionan marcos conceptuales y metodológicos para la evaluación de impactos ambientales, la significancia de dichos impactos, como indican, debe ser determinada de forma contextualizada, atendiendo a las características específicas del proyecto, su localización geográfica, el ecosistema afectado y la sensibilidad de los elementos ambientales involucrados. En sentido es necesario tener en cuenta que la gravedad del impacto puede verse condicionada por la ubicación del proyecto en zonas de alta biodiversidad o cerca de áreas protegidas, la vulnerabilidad del ecosistema o la comunidad receptora (ej. Territorios con escasez hídrica) o el nivel de mecanización que se vaya a realizar en el proyecto. En este sentido, la evaluación debe considerar no solo la magnitud del impacto, sino también factores como su duración, reversibilidad, acumulación y la vulnerabilidad del entorno, a través de metodologías técnicas que permitan justificar objetivamente su relevancia ambiental.

Para evaluar la significancia del impacto ambiental se propone una metodología semicuantitativa basada en indicadores que pueda servir de ejemplo para el análisis del grupo premonitor, con independencia de que sea el mismo grupo premonitor que desarrolle su propia metodología siempre y cuando en el informe que se remita a la Administración se motive la decisión en base a criterios predominantemente cuantitativos.

MPEIS – TI: Metodología Prospectiva Semicuantitativa para la Evaluación de Impactos Ambientales Significativos basada en indicadores técnicos normalizados.

La Metodología Prospectiva Semicuantitativa para la Determinación del Impacto Ambiental Significativo Potencial (MPEIS-TI) tiene como objetivo proporcionar un enfoque estructurado para la evaluación anticipada de los impactos ambientales que potencialmente puede generar un proyecto, antes de su ejecución, lo cual permite optimizar la asignación de recursos, evitar inversiones ineficientes o no viables ambientalmente, y maximizar el valor económico a largo plazo del proyecto. Este proceso se enfoca en evaluar la probabilidad y magnitud de los impactos con base en una serie de indicadores técnicos normalizados, permitiendo así la determinación de la significancia de los impactos y la necesidad de medidas preventivas o correctivas.

La metodología propuesta se enmarca en una lógica semicuantitativa de análisis prospectivo. En primer lugar, se debe realizar una caracterización técnica del territorio receptor, con el fin de contextualizar los criterios evaluativos y asegurar su correcta ponderación. Esta contextualización debe integrar el aspecto ecológico (tipo de ecosistema presente, presencia de especies amenazadas o endémicas, conectividad ecológica y corredores biológicos, áreas protegidas o zonas de conservación); el aspecto geológico (geomorfológica, recursos hídricos superficiales y subterráneos, calidad del aire y del suelo, vulnerabilidad a eventos extremos como sequías o inundaciones); el aspecto socioambiental (densidad poblacional y distribución de comunidades, uso actualmente del suelo, actividades económicas predominantes, patrimonio

cultural material e inmaterial, dependencia directa de los ecosistemas por parte de la población), aspecto social (riesgos de que los impactos del proyecto afecten de manera desproporcionada a personas o grupos que, por sus condiciones particulares, se encuentren en situación de vulnerabilidad o desventaja, impactos vinculados con la tenencia y el aprovechamiento de tierras y recursos naturales) la dimensión territorial del proyecto (superficie afectada, ámbito de influencia directa e indirecta, escala del proyecto frente al territorio). Una vez realizado el primer diagnóstico base, el grupo premonitor evalúa cinco criterios clave: magnitud (extensión o intensidad del posible impacto sobre el ambiente y las comunidades), duración (periodo de tiempo durante el cual el impacto permanece), irreversibilidad (grado previsible de dificultad para devolver el entorno a su estado original), acumulación (capacidad del impacto de sumarse o interactuar con otros existentes) y vulnerabilidad (fragilidad intrínseca del entorno afectado y su capacidad de recuperación), a través indicadores ambientales. Para ello se recomienda el uso de los indicadores ambientales desarrollados por el MITERD u otro de análoga naturaleza. A partir de este análisis crea el Índice de Impacto Ambiental Significativo Potencial IIASP que se calcula mediante la suma de cinco criterios ambientales, cada uno con un rango de puntuación entre 1 (bajo) y 3 (alto), por lo que el rango total del índice varía de un mínimo de 5 a un máximo de 15.

La fórmula básica del índice es:

$$\text{IIASP} = M + D + I + A + V$$

Donde:

M: magnitud

- D: duración
- I: irreversibilidad
- A: acumulación
- V: vulnerabilidad

El umbral de corte para el Índice de Impacto Ambiental Significativo Potencial (IIASP) se establece en 9 puntos. Si el IIASP supera este valor, se considera que el impacto ambiental es significativo y, por lo tanto, se recomienda la firma de un GIP.

El valor de 10 puntos en el índice representa el punto medio de esta escala, que divide los impactos de baja significancia (valores más cercanos a 5) de aquellos que ya son considerados significativos (valores cercanos a 15). Sin embargo, el valor de 9 puntos se ha definido de manera estratégica para incluir también los impactos de significancia moderada dentro de los que podrían requerir atención y acción preventiva. Es decir, 9 se sitúa justo antes del umbral de alta significancia, permitiendo una mayor flexibilidad para detectar y gestionar aquellos impactos cuyo grado de severidad es intermedio, pero aún requiere precaución y medidas preventivas.

Por lo tanto, el umbral de 9 puntos no solo distingue los impactos bajos (que se mantienen por debajo de este valor), sino que también incorpora aquellos impactos que, aunque moderados, pueden tener el potencial de generar efectos ambientales significativos si no se gestionan adecuadamente.

2) Preparación para la firma de un GIP

Tras analizar los resultados y recomendaciones del grupo premonitor en su evaluación preliminar y

considerarse aconsejable la adopción de un GIP para un proceso determinado, la Administración podrá acordar su preparación. En cualquier caso, cabe destacar que la decisión del grupo premonitor respecto a la conveniencia de firmar un Pacto de Integridad Verde tendrá carácter de recomendación no vinculante. Esto significa que, si bien su informe se basa en un análisis técnico-científico riguroso y multidisciplinar del entorno ambiental y social del proyecto, su contenido no obliga jurídicamente a la administración contratante a adoptar la recomendación. No obstante, dada la independencia y especialización del grupo premonitor, su dictamen constituye un insumo fundamental para la toma de decisiones informadas, y su rechazo o no adopción deberá ser expresamente motivado y justificado por la administración, garantizando así la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

2.1. ¿Quién participa en un GIP?

La preparación del GIP debería ser, idealmente y de acuerdo con el nuevo estándar *blueprint de Pactos de Integridad*, un esfuerzo de colaboración entre los principales actores que se espera que participen en la iniciativa. Entre ellos se incluyen: principalmente las **autoridades/órganos contratantes, las empresas licitantes** y la sociedad civil que elegirá y actuará como coordinadora del grupo monitor. En algunos casos incluso se recomienda la participación de otras partes como comunidades potencialmente afectadas u otras instituciones. El GIP tiene como novedad en este punto con respecto de los Pactos de Integridad, la posible presencia de un IA Agent, en concreto a través de *AI-native enterprises and operating models*³⁹.

³⁹ MCKINSEY & COMPANY. What is an IA Agent. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-an-ai-agent/>

Cuando el Pacto de Integridad Verde (GIP) sea promovido por la sociedad civil, será esta la encargada de participar activamente en su diseño y de seleccionar al grupo monitor. Este proceso deberá regirse por los principios de transparencia, imparcialidad e independencia. La administración pública, por su parte, prestará apoyo logístico y comunicacional, en particular para difundir la convocatoria de elección del grupo monitor, pero la decisión final recaerá exclusivamente en la sociedad civil.

En los casos en que el Pacto de Integridad Verde sea impulsado inicialmente por la administración pública, sin participación previa de la sociedad civil, esta deberá garantizar su incorporación efectiva en la etapa de implementación. Para ello, la entidad pública convocará, mediante un proceso abierto y accesible, a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en sostenibilidad, contratación pública, transparencia y lucha contra la corrupción. Dichas organizaciones participarán en la selección y coordinación del grupo monitor. Entre aquellas que cumplan con los requisitos de independencia y solvencia técnica, se elegirá una que actuará como observadora independiente y se encargará de liderar la designación del grupo monitor.

Este procedimiento no seguirá un esquema escalonado o de votaciones múltiples, sino que consistirá en una designación directa, basada en criterios objetivos, verificables y previamente publicados, garantizando así legitimidad, claridad y trazabilidad en la selección.

2.1.1. Elección del grupo monitor

La organización de la sociedad civil coordinadora del Pacto de Integridad Verde será la única responsable de llevar a cabo la selección del Grupo Monitor.

Esta tarea deberá realizarse conforme a criterios de transparencia, imparcialidad, idoneidad técnica y garantía de independencia, a fin de preservar la legitimidad del proceso de monitoreo y asegurar la eficacia del pacto en la prevención de riesgos de corrupción y en la vigilancia de los compromisos ambientales y sociales asumidos por las partes.

El proceso de selección deberá partir de una convocatoria pública, abierta a personas físicas o jurídicas, que permita identificar candidaturas con experiencia profesional comprobada en al menos una de las siguientes áreas: integridad pública y lucha contra la corrupción, evaluación de impacto ambiental y sostenibilidad, o análisis de impacto social y participación comunitaria. La organización convocante velará por que el grupo finalmente designado sea multidisciplinar, incorporando experticia técnica en los tres ámbitos mencionados, y porque su composición sea proporcional al alcance y la complejidad del contrato objeto de monitoreo.

Todas las personas u organizaciones postulantes deberán presentar un currículum o historial institucional que acredite su trayectoria, una propuesta metodológica de monitoreo y una declaración de compromiso ético en la que manifiesten expresamente su independencia frente a los actores económicos o institucionales involucrados en el procedimiento de contratación. En ningún caso podrán ser elegidas aquellas candidaturas que mantengan o hayan mantenido en los últimos tres años relaciones contractuales, económicas o de dependencia profesional con la entidad contratante o con cualquiera de los posibles licitadores, ni aquellas que presenten vínculos familiares o personales con responsables públicos relacionados con la contratación.

La evaluación de las candidaturas se basará en criterios de mérito profesional, independencia, y conocimiento del contexto territorial y sectorial del contrato. La organización de la sociedad civil deberá documentar el proceso, justificar la elección realizada y publicar los resultados con el fin de garantizar la trazabilidad de la decisión y facilitar la rendición de cuentas. Asimismo, deberá habilitar un canal de observaciones ciudadanas durante un breve periodo tras la publicación del grupo designado, permitiendo así el escrutinio público del proceso sin comprometer su agilidad ni su integridad.

La organización de la sociedad civil (OSC) responsable de coordinar el GIP asumirá la tarea de diseñar e implementar un procedimiento transparente, técnico e inclusivo para la elección y designación del grupo de monitores, compuesto por profesionales con especialización en integridad, medio ambiente, aspectos sociales, entre otros. Este grupo desempeñará un papel clave durante la ejecución del contrato, actuando como instancia técnica de verificación externa e independiente.

a. Planificación del proceso de selección

Como primera etapa, la OSC deberá elaborar y publicar un calendario detallado del proceso, en el que se definan claramente:

- Las fechas de apertura y cierre de la convocatoria pública para la inscripción de postulaciones.
- Los plazos para la evaluación técnica de las candidaturas.
- El período para la notificación de resultados, eventuales reclamaciones y la publicación del listado final de los perfiles seleccionados.

Esta planificación debe ser ampliamente difundida a través de canales oficiales y

en un portal de acceso público, asegurando así la máxima publicidad y participación plural de profesionales y organizaciones interesadas.

b. Convocatoria pública y requisitos de elegibilidad

La OSC será responsable de emitir una convocatoria pública e inclusiva, dirigida a personas físicas (consultores, académicos, científicos) que acrediten experiencia verificable en alguna de las siguientes áreas:

- Lucha contra la corrupción, transparencia y ética pública.
- Evaluación ambiental y sostenibilidad.
- Derechos humanos, participación ciudadana y desarrollo social.
- Derecho administrativo, experto/a en contratación pública
- Los criterios de elegibilidad deberán ser objetivos, técnicos y verificables. En todo caso el porcentaje de cada uno de los siguientes criterios de elegibilidad quedara a discreción de las partes:
- Formación académica pertinente (30%).
- Experiencia profesional mínima en el área postulada (por ejemplo, al menos 5 años) (30%).
- Ausencia de conflictos de interés directos o indirectos con las entidades contratantes o contratistas (20%).
- Compromiso expreso con los principios del GIP y confidencialidad (20%).

La convocatoria deberá garantizar enfoques de paridad de género, diversidad territorial y pluralidad disciplinaria, promoviendo la incorporación de perfiles jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y expertos locales cuando sea pertinente. En cualquier caso, un premonitor no puede ser monitor.

c. Evaluación y preselección de candidaturas

Recibidas las postulaciones, la OSC conformará un comité evaluador independiente, el cual se aconseja aplicar una matriz de puntuación técnica para valorar los perfiles en función de los criterios establecidos. Este comité puede incluir observadores externos —como académicos o representantes de otras OSC— para reforzar la legitimidad del proceso.

Las candidaturas evaluadas favorablemente integrarán un registro público de monitores elegibles, clasificados por área de especialidad y tipo de contrato, con la finalidad de facilitar su eventual designación.

d. Designación del grupo monitor

La designación del monitor o los monitores que participarán en cada procedimiento de contratación se realizará de forma objetiva, transparente, no discrecional y publica mediante informe motivado. Se recomienda utilizar mecanismos de selección aleatoria ponderada, es decir, basados en una combinación entre el área de especialización requerida y una rotación equitativa entre los candidatos elegibles. Este enfoque busca evitar favoritismos y promover la participación de distintos perfiles a lo largo del tiempo.

La selección debe garantizar la idoneidad técnica, independencia funcional y representatividad territorial de los monitores, especialmente cuando el contrato tenga impacto en comunidades específicas o esté financiado con recursos ambientales o climáticos.

e. Vigilancia y revocación de la designación

Una vez en funciones, la OSC mantendrá un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de los monitores, que incluirá:

- Informes periódicos sobre el cumplimiento de sus tareas.
- Evaluaciones de calidad técnica de los informes producidos.
- Espacios de retroalimentación con actores del proyecto (contratante, contratista y comunidad).

En casos debidamente justificados de negligencia, falta de objetividad, incumplimiento de deberes, conflicto de interés sobreviniente o mala praxis profesional, la OSC podrá cancelar la designación del monitor afectado. Esta decisión deberá documentarse y ser comunicada públicamente, preservando el debido proceso y los principios de imparcialidad.

Se recomienda que la OSC documente y publique cada etapa del procedimiento, incluyendo el listado de postulantes, las razones de selección o exclusión, y los mecanismos de evaluación, a fin de consolidar la legitimidad social e institucional del GIP.

2.2. Procedimiento del diseño y de la firma de un GIP

El diseño del GIP y toda la documentación preparatoria deben desarrollarse durante la fase **anterior a la licitación**. El diseño del GIP estará liderado por la sociedad civil y en conexión con las consultas preliminares de mercado para permitir que potenciales licitadores, comunidades afectadas y otras partes puedan remitir aportaciones al borrador de GIP.

2.2.1. El GIP fundacional: acuerdo entre la administración y la organización de la sociedad civil.

La fase de creación y diseño del GIP comienza con un primer acuerdo entre la Administración, el grupo monitor y la sociedad civil promotora o por aquella seleccionada por la propia Administración, conforme a lo

establecido con anterioridad. Esta etapa, denominada **GIP Fundacional**, constituye el momento en el que se fijan los principios rectores del proceso de contratación, además, se redacta y definen los elementos esenciales que conformarán el posterior **GIP de ejecución**. Este último se trata de una fase que precede al diseño del pliego y que corresponde a la etapa previa al procedimiento contractual en sentido estricto.

aquella información que le pueda ser útil para realizar su trabajo de revisión, aun cuando sea potencialmente confidencial.

- Reconoce el papel de la sociedad civil, y en particular del grupo monitor, como interlocutor legítimo en el análisis de necesidades, evaluación de riesgos y diseño participativo del procedimiento. Este reconocimiento implica también el respeto a su independencia funcional, su

GIP	¿CUÁNDO SE HACE?	¿QUIÉNES PARTICIPAN?	ACTIVIDADES
GIP Fundacional	Fase previa anterior a la licitación	Administración, grupo monitor y sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de información al grupo monitor. • Consulta preliminar del mercado. • Consultas sociales tempranas. • Redacción de las condiciones y los pliegos. • Aceptación de la Cláusula de precompromiso por las empresas licitantes. • Creación del GIP de ejecución • Durante el proceso de licitación, todas las empresas interesadas en participar deberán comprometerse formalmente con los principios y obligaciones establecidos en el GIP.
GIP de Ejecución	Fase de preparación de los pliegos. Firma: con la adjudicación del contrato	Administración, grupo monitor, sociedad civil y empresa.	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos contractuales concretos en materia de integridad, transparencia, sostenibilidad y participación ciudadana. • La empresa solo podrá incorporar dentro del GIP de ejecución cláusulas que potencien y promuevan la integridad empresarial y la reducción de mitigación del daño medioambiental. • Podrá incluir el compromiso de utilizar de forma íntegra un agente de inteligencia artificial (IA) en el desarrollo del contrato.

En este acuerdo inicial del GIP fundacional, la Administración asume un conjunto de compromisos que resultan fundamentales para la integridad y sostenibilidad del proceso organizado en tres bloques temáticos:

a) Transparencia, participación y acceso a la información:

- Se compromete a garantizar el acceso completo, claro y oportuno a la información relativa al procedimiento de contratación de manera accesible y correspondiente a todas las etapas del procedimiento al grupo monitor. En particular, la Administración compartirá con el grupo monitor

autonomía técnica y su capacidad para actuar con plena libertad crítica dentro del marco del GIP.

- La entidad contratante deberá asegurar la total publicidad sobre los recursos destinados a colaboradores externos que participen en la fase preparatoria de la licitación, como asesores técnicos o consultores. Esta obligación implica publicar tanto los valores desembolsados como la identidad de las personas u organizaciones contratadas para prestar dichos servicios.
- Se deberá implementar aplicando como estándar lo recogido en la Ley 2/2023 de protección del informante para que cualquier persona —ya sea

trabajadora del organismo o externa— pueda reportar conductas sospechosas o actos de corrupción. Este canal debe estar acompañado de orientaciones claras sobre su uso, recursos de apoyo para los denunciantes y garantías sólidas contra represalias. Las recomendaciones de Transparency International sobre sistemas internos de denuncia de irregularidades⁴⁰ y la Guía de Integridad de Protección de Informantes⁴¹ sirven como referencia clave para el diseño de estos sistemas.

b) Legalidad, integridad y control institucional

- El GIP debe establecer, de manera clara y firme, que la entidad responsable del proceso de contratación se compromete a respetar íntegramente el marco legal vigente, Códigos de conducta y estándares emitidos por autoridades de contratación (ej: OiRescón en España). Esto implica actuar con apego a las normas, rechazar prácticas como el soborno, la colusión o el conflicto de intereses, y habilitar canales de denuncia para canalizar comunicaciones sobre irregularidades. Para asegurar la transparencia y evitar malentendidos, el documento debe detallar de forma precisa qué leyes y reglamentos rigen la actuación de los funcionarios públicos involucrados. Además, es fundamental que especifique de manera concreta cuáles son las conductas consideradas corruptas, ilegales o fraudulentas que están terminantemente prohibidas.
- Los servidores públicos que formen parte del proceso contractual deben manifestar de manera inmediata y a través de los canales habilitados para ello a la administración y la organización de la sociedad civil, cualquier situación que pueda poner en entredicho su imparcialidad. Esto incluye revelar vínculos personales o profesionales con empresas participantes, así como informar sobre su patrimonio personal, el de sus familiares directos y cualquier obsequio recibido que pueda comprometer su independencia o influir en decisiones relacionadas con el contrato.
- Debe establecerse dentro del órgano contratante un sistema de gestión de riesgos medioambientales y de corrupción.
- Finalmente, la Administración se compromete a establecer como imperativo la firma del GIP de ejecución como condición necesaria para la adjudicación del contrato.

c) Sostenibilidad ambiental y social

- Asimismo, la Administración se obliga a asegurar la adecuada formación y especialización de los equipos que integran el órgano de contratación, con especial énfasis en aspectos ambientales y de sostenibilidad, reconociendo que estos conocimientos son esenciales para evaluar adecuadamente los riesgos y externalidades del contrato proyectado.
- Se compromete, además, a incluir en los pliegos condiciones especiales de ejecución de carácter ambiental y social que deberán ser cumplidas por las empresas participantes, así como

⁴⁰ TERRACOL, Marie. Internal whistleblowing systems: Self-assessment framework for public and private organisations. Transparency International. 2024. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/publications/internal-whistleblowing-systems-self-assessment-framework-public-private-organisations>

⁴¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. Guía de integridad para informantes [en línea]. 2025. Disponible en: <https://www.openthewhistle.eu/es/home-es/>

cláusulas orientadas a establecer métricas claras para la evaluación del impacto ambiental durante la fase de ejecución del contrato, las cuales deberán estar definidas con antelación en el propio pliego.

- En este punto el grupo monitor podrá cooperar con la Administración para el desarrollo de las mismas y verificación de la adecuación de las cláusulas incorporadas.
- Se acuerda incorporar de forma explícita criterios de sostenibilidad en todos los procedimientos contractuales. Esto implica que, desde la evaluación de necesidades, pasando por la elaboración de pliegos, la ejecución del contrato y su seguimiento, se deben introducir parámetros que alineen la contratación pública con los objetivos de desarrollo sostenible y la normativa ambiental vigente.
- En los pliegos, la Administración deberá incorporar como requisito ineludible por parte de las empresas la presentación de políticas y protocolos de debida diligencia ambiental, anticorrupción y derechos humanos, orientados a prevenir y mitigar efectos adversos reales o potenciales en sus operaciones o cadenas de actividades.

Por su parte, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los Pactos de Integridad Verde es, al igual que en los IP, un elemento esencial; ya que desempeñan una función de facilitación y coordinación desde el diseño, la preparación y la implementación de los GIP e incluyendo también aspectos vinculados con la prevención, la formación, la comunicación y la evaluación. Así, los compromisos asumidos por la organización de la sociedad civil giran en torno a 6 ejes:

a. Apoyo integral de creación del GIP fundacional

- Participa en el diseño, preparación e implementación del GIP fundacional.
- Intervención en aspectos de prevención, formación, comunicación y evaluación.

b. Designación del grupo monitor

- Son responsables de seleccionar a quienes integrarán el grupo monitor encargado de velar por la integridad, transparencia y sostenibilidad del Pacto de Integridad Verde.
- Deben asegurar un proceso de selección transparente, con criterios de independencia y capacidad técnica-científica.

c. Aseguramiento de transparencia y rendición de cuentas

- Establecen canales de comunicación con el grupo monitor para garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía y las partes.

d. Promoción de participación ciudadana y consultas sociales tempranas

- Acompañan procesos de consulta con comunidades afectadas, especialmente pueblos indígenas, rurales o marginados.
- Garantizan el respeto a los principios de información, consentimiento y participación intercultural.

e. Protección a denunciantes y fortalecimiento de mecanismos de denuncia

- Impulsan canales seguros para reportar irregularidades, protegiendo a denunciantes, testigos y colaboradores.

f. Publicación y sistematización

- Aseguran que las conclusiones de las consultas sociales se sistematicen y se publiquen íntegramente, promoviendo la transparencia y el acceso a la información pública.

De acuerdo con lo anterior, las OSC deben garantizar integridad y transparencia en el proceso de selección de los monitores, quienes deben reunir necesariamente criterios y requisitos de independencia y capacidad técnica-científica para realizar adecuadamente el seguimiento. A este respecto, es importante establecer canales claros de interacción y comunicación entre los expertos y las OSC para garantizar una rendición de cuentas adecuada hacia todas las partes firmantes del Pacto y la ciudadanía.

Una vez firmado este acuerdo fundacional, la Administración transfiere al grupo monitor la totalidad de la documentación previa relacionada con la intención de contratar, lo que incluye diagnósticos, necesidades detectadas, estudios de factibilidad, objetivos del proyecto, antecedentes presupuestarios y técnicos, así como cualquier otro elemento que permita comprender el contexto y alcance de la contratación propuesta. Esta entrega de información debe realizarse de manera preceptiva, integral y transparente a fin de permitir una evaluación sustantiva e independiente por parte del grupo monitor.

Con esta base documental, el grupo monitor articula un proceso colaborativo con la sociedad civil en el que se desarrolla una evaluación independiente de la oportunidad contractual. Esta evaluación debe contemplar, entre otros aspectos, la justificación de la contratación proyectada, la coherencia del contrato con las estrategias y prioridades institucionales, y los riesgos

de integridad, sociales y ambientales que podrían derivarse de su ejecución. En este proceso de evaluación también se considerarán los informes preliminares emitidos por el grupo premonitor, cuando existan, y cualquier otra información aportada por actores del territorio.

En los casos en los que la Administración no haya llevado a cabo previamente una **consulta preliminar del mercado**, esta deberá realizarse en esta fase, bajo la propuesta, asesoramiento y supervisión del grupo monitor. Esta consulta permite verificar que la decisión de contratar responde efectivamente a una necesidad pública justificada y no a intereses sectoriales o particulares, y facilita el contacto con operadores económicos potencialmente interesados, quienes pueden aportar insumos técnicos relevantes para el diseño del pliego. A través de esta consulta se busca, además, adaptar las condiciones técnicas y logísticas de la contratación a las realidades del mercado, promoviendo una mayor competencia y previniendo barreras de acceso.

Una vez comprobada la necesidad de contratar mediante estos análisis técnicos y sociales, se procederá a activar el proceso de **consultas sociales tempranas**, concebidas como un mecanismo previo a la formalización de los pliegos mediante el cual se garantiza la participación directa de aquellas comunidades que puedan verse sustancialmente afectadas. Las consultas sociales tempranas serán particularmente aplicables cuando se trate de pueblos indígenas, comunidades rurales, desplazadas o poblaciones en situación de marginación, exige que la toma de decisiones en torno al proyecto se haga con pleno respeto a los principios de información, consentimiento y participación intercultural. De este modo, se salvaguardan derechos fundamentales vinculados a los territorios

y recursos naturales de estas comunidades, su identidad cultural, sus formas de vida tradicionales y sus derechos humanos colectivos.

El respeto a este derecho exige que, antes de tomar una decisión final sobre la contratación, informe de manera clara, comprensible y culturalmente adecuada sobre el proyecto previsto, genere espacios de diálogo genuino mediante mecanismos de traducción, mediación o acompañamiento intercultural cuando así se requiera, escuche activamente las posiciones, propuestas y preocupaciones de las comunidades respecto a los impactos del proyecto, y explore escenarios de consentimiento, reformulación o incluso suspensión del mismo según las conclusiones que surjan del proceso participativo. Esta dimensión participativa debe complementarse con canales de denuncia efectivos, acompañados de mecanismos de protección a denunciantes, testigos y colaboradores, asegurando que quienes identifiquen irregularidades puedan reportarlas sin temor a represalias.

Al cierre de esta fase, tanto la Administración como el grupo monitor deberán sistematizar las conclusiones de las consultas sociales tempranas y tenerlas en cuenta para la redacción final de los pliegos. Estas aportaciones deberán publicarse íntegramente y

ponerse a disposición del público, en coherencia con los principios de publicidad activa y acceso a la información. Solo tras haber considerado adecuadamente estas recomendaciones y observaciones, se procederá a desarrollar el GIP de ejecución, que deberá incorporar al menos los elementos esenciales que se detallan posteriormente, e integrarlos de manera formal en el pliego como parte sustantiva del proceso de licitación. Este enfoque de buena gobernanza fortalece la confianza ciudadana y alinea las prácticas administrativas con los estándares nacionales e internacionales de desarrollo sostenible y buen gobierno.

2.2.2. Cláusula de Precompromiso y Criterios de Adjudicación Basados en Impacto Ambiental en el Marco del GIP.

Durante el proceso de licitación, **todas las empresas interesadas en participar** deberán comprometerse formalmente con los principios y obligaciones establecidos en el GIP de ejecución (redactado en el GIP fundacional) mediante la firma de un precompromiso obligatorio. Este documento, incluido en la documentación de la licitación, actúa como una declaración de adhesión a los valores rectores del proceso — transparencia, integridad, sostenibilidad, participación ciudadana e inclusión— y



garantiza que, desde el momento en que una empresa entra en competencia, acepta los estándares éticos y ambientales establecidos previamente entre la Administración y el grupo monitor. La firma del precompromiso no tiene carácter simbólico, sino vinculante: su contenido se integrará automáticamente en las condiciones contractuales en caso de adjudicación, y cualquier incumplimiento posterior podrá dar lugar a la activación de mecanismos de supervisión, revisión o sanción previstos en el propio GIP.

Con carácter obligatorio, las empresas deberán declarar cualquier posible conflicto de interés que afecte a sus representantes, socios, consultores o personas asociadas al proyecto, a fin de asegurar la imparcialidad y la objetividad del procedimiento. Esta medida, respaldada de forma unánime por los actores consultados, busca garantizar la integridad del proceso y prevenir situaciones que puedan comprometer la legitimidad o la ejecución del contrato. Asimismo, se deberá garantizar la existencia de mecanismos eficaces para la prevención de la corrupción, así como la habilitación de canales seguros, confidenciales y, cuando sea necesario, anónimos para la denuncia de irregularidades, utilizando los sistemas de denuncia ya existentes dentro de la institucionalidad.

En cuanto a la metodología de selección de la oferta adjudicataria, debe establecerse en los pliegos una cláusula transversal que reconfigure los criterios de adjudicación tradicionalmente centrados en el precio más bajo, para incorporar una valoración sustantiva y prioritaria del impacto ambiental asociado a cada propuesta. Esta cláusula no se limita a incorporar un criterio ambiental adicional, sino que estructura la evaluación de manera que el equilibrio entre la oferta económica y el menor

daño ambiental se convierta en el eje de decisión. En este sentido, solo podrán ser consideradas admisibles aquellas propuestas que cumplan un umbral mínimo de viabilidad técnica y económica, pero entre las ofertas válidas, la puntuación mayor deberá corresponder a aquella que implique un impacto ambiental neto significativamente inferior.

Para garantizar objetividad y transparencia en esta valoración, los pliegos deberán establecer indicadores cuantificables y verificables de impacto ambiental (como huella de carbono, uso de recursos hídricos, afectación del suelo o biodiversidad, generación de residuos, etc.) definidos en función de la naturaleza del contrato y contextualizados territorialmente. Estos indicadores deberán ser evaluables mediante informes técnicos y con acompañamiento del grupo monitor, que actuará como observador independiente.

El diseño de esta cláusula deberá basarse en enfoques derivados de la teoría de juegos y de los principios de competencia estratégica sostenible. Esto implica estructurar un sistema de incentivos en el que las empresas que internalicen adecuadamente los costes ambientales y sociales de sus actividades, y propongan soluciones innovadoras con menor impacto ecológico, obtengan una ventaja comparativa en el proceso de adjudicación. Este mecanismo permite desplazar el equilibrio competitivo del juego licitatorio desde el mero abaratamiento de costes hacia una lógica de sostenibilidad estructural, reduciendo comportamientos especulativos, propuestas artificialmente económicas o externalizaciones perjudiciales. Al establecer reglas claras y mecanismos de supervisión independientes, se promueve una competencia leal basada en la excelencia ambiental, el compromiso

ético y la responsabilidad social, alineando la lógica de mercado con los objetivos de política pública.

2.2.3. El GIP de ejecución: cláusulas del contrato tripartito

En la fase de adjudicación del contrato, las tres partes firmantes del GIP — la administración pública, la empresa adjudicataria y la organización de la sociedad civil— asumen un compromiso formal y vinculante con los principios, obligaciones y mecanismos establecidos en el **GIP de ejecución** previamente diseñado en fase anterior a la redacción de los pliegos por la Administración, la sociedad civil y el grupo monitor. Este compromiso se formaliza mediante un acuerdo multilateral, según corresponda, que incorpora expresamente lo establecido en el GIP.

El GIP de ejecución no es un simple anexo o documento orientativo, sino una herramienta de buena gobernanza que establece compromisos contractuales concretos en materia de integridad, transparencia, sostenibilidad y participación ciudadana. Su firma por parte de los actores involucrados implica la aceptación de sus contenidos como exigibles jurídicamente durante toda la ejecución contractual. No obstante, en fase de adjudicación, la empresa tendrá la oportunidad de incorporar dentro del GIP únicamente cláusulas que potencien y promuevan la integridad empresarial y la reducción y mitigación del daño medioambiental que cause el proyecto. Sin embargo, la empresa no tendrá la potestad de modificar cláusulas ya creadas por la administración y supervisadas por el grupo monitor dentro del GIP.

Al quedar vinculadas contractualmente por el GIP de ejecución, todas las partes se obligan no solo a cumplir con los compromisos asumidos, sino también a

cooperar activamente con estándares de transparencia, integridad y sostenibilidad.

El GIP de ejecución tendrá, sin perjuicio de la incorporación de cláusulas más extensas de conformidad con la normativa del país en el que se aplique, las siguientes **cláusulas**:

A) Compromisos asumidos por la empresa

- Los participantes en los procesos de contratación deberán comprometerse expresamente a cumplir con todas las normas legales aplicables, tanto nacionales como internacionales. Este compromiso implica la abstención absoluta de prácticas corruptas como el soborno, la colusión, el fraude y cualquier otra conducta indebida. Así mismo, deberán asumir la obligación de denunciar cualquier irregularidad o acto de corrupción del que tengan conocimiento.

Para evitar interpretaciones ambiguas, el GIP debe especificar con claridad los comportamientos considerados corruptos, haciendo referencia explícita a la legislación vigente y, cuando corresponda, a las obligaciones derivadas de entidades como bancos multilaterales de desarrollo, especialmente en casos de licitaciones con participación internacional.

Además, cada licitante deberá declarar, bajo su responsabilidad, que no ha estado involucrado en actos de corrupción en los últimos años (por ejemplo, durante los cinco años previos a la presentación de su oferta). En caso de que existan antecedentes, la empresa deberá informarlo abiertamente y demostrar que ha tomado medidas correctivas eficaces para remediar los hechos y sus causas estructurales. Aunque esta declaración no constituye una garantía de conducta pasada, puede servir como evidencia en caso de que

se descubran actos indebidos posteriormente.

- Asimismo, se compromete a respetar y aplicar altos estándares sociales, ambientales, de transparencia y anticorrupción en todas las etapas del proyecto, de conformidad con lo establecido en la legislación nacional, los principios internacionales de sostenibilidad, derechos humanos, lucha contra la corrupción y buena gobernanza (**Anexo 5**). De cualquier forma, estos estándares serán previamente definidos por la Administración en los pliegos con ayuda del grupo monitor y la organización de la sociedad civil. Estos compromisos incluyen: el establecimiento de un sistema de diligencia debida en materia medioambiental y derechos humanos con toda la cadena de actividades, políticas y protocolos anticorrupción, competencia leal, y la articulación de la transparencia como eje vertebrador de todas sus actividades.
- El GIP debe establecer como requisito que los licitantes presenten información relevante sobre los procesos contractuales, financieros y ambientales, facilitando el monitoreo independiente por parte de la sociedad civil organizada y del grupo monitor. Esta documentación deberá acompañar la oferta técnica y económica, y debe incluir, entre otros aspectos:
 - Una copia o acceso a sus políticas internas de cumplimiento normativo y protocolos referidas a las materias de anticorrupción, medioambientales, sistema de diligencia debida para su cadena de actividades, políticas anticorrupción de gestión de conflicto de interés.
 - La identificación de los titulares o beneficiarios finales de la empresa, es decir, las personas físicas que

realmente poseen o controlan la organización, incluyendo la estructura de propiedad o control.

- Un formulario de diligencia debida en el que la empresa declare, bajo juramento, que no ha sido objeto de condenas ni sanciones, y que no ha entregado adendas indebidas ni ofrecido regalos o beneficios a funcionarios públicos en el período previo al proceso de licitación.
- Las empresas interesadas en contratar con el Estado deben contar con mecanismos sólidos de prevención de la corrupción al momento de presentar su propuesta, o que adopten dichos mecanismos durante la ejecución del contrato, en caso de resultar adjudicatarias. Estas herramientas de integridad pueden incluir: códigos de ética y conducta aplicables a toda la organización; Sistemas de control interno y adecuada gestión documental; Protocolos para la identificación y tratamiento de riesgos de corrupción, medioambientales y sociales; Canales seguros y confidenciales para denuncias; Estrategias de comunicación y formación continua en integridad para el personal; Procesos de monitoreo periódico y mejora de los programas anticorrupción.
- En el caso de que se haya previsto expresamente y exista otro procedimiento contractual ad hoc, el Pacto de Integridad Verde (GIP) podrá incluir el compromiso de utilizar de forma íntegra un agente de inteligencia artificial (IA) en el desarrollo del contrato, con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica, mejorar la trazabilidad ambiental y facilitar el monitoreo por parte del grupo premonitor. La empresa adjudicataria deberá integrar en su



modelos operativos nativos de IA (AI-native operating models), que permita el seguimiento automatizado de cada una de sus actuaciones y avances contractuales. Este sistema abarcará aspectos clave como los contratos con proveedores y subcontratistas, la ejecución presupuestaria, los informes de progreso y, especialmente, el cumplimiento de criterios medioambientales específicos, tales como la huella de carbono, el uso eficiente de recursos naturales (agua, energía, materias primas), la gestión integral de residuos, la implementación de soluciones basadas en la naturaleza, el uso de materiales reciclados o de bajo impacto, y la adopción de medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático.

Desde el punto de vista financiero, el uso compartido de esta tecnología entre múltiples entidades beneficiarias puede justificar su incorporación mediante economías de escala, reduciendo costes operativos individuales y aumentando la eficiencia del seguimiento. La financiación de esta herramienta, así como del grupo premonitor, podrá contemplarse dentro del presupuesto global del proyecto, como un componente transversal vinculado al cumplimiento de los principios de sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas, y podrá ser cofinanciada por organismos multilaterales, agencias ambientales o fondos climáticos, en especial cuando el contrato esté vinculado a recursos públicos o fondos verdes.

- Asimismo, la empresa implementará buenas prácticas de gestión ambiental a lo largo de la cadena de valor. Esto implica la incorporación de estrategias y procedimientos encaminados a la reducción de emisiones contaminantes, el manejo

adecuado de residuos, y la optimización de recursos naturales, en particular del agua y de la energía. La empresa promoverá los principios de economía circular, fomentando la reutilización, el reciclaje, la valorización de materiales para disminuir la generación de desechos y prolongar la vida útil de los recursos. En la medida de lo posible, la empresa puede asumir aplicar tecnologías que mejoren la eficiencia de los recursos, y en cualquier caso, se comprometerá a capacitar a su personal en prácticas sostenibles, con el fin de fortalecer una cultura organizacional respetuosa con el medio ambiente.

- En el caso de que en ese contrato se prevea que una parte de la ejecución se realice por un subcontratista, es fundamental que el GIP incluya disposiciones que obliguen al adjudicatario supervisar y gestionar los riesgos asociados a estos terceros (corrupción, medioambiente, sociales).

B) Compromisos asumidos por la Administración

- La administración pública o entidad contratante se compromete a garantizar procesos de contratación equitativos, abiertos y transparentes, asegurando el cumplimiento del marco legal vigente y evitando cualquier forma de favoritismo o conflicto de interés. Se obliga también a proporcionar acceso pleno y oportuno a la información sobre la planificación, adjudicación, ejecución y evaluación del proyecto, incluyendo estudios de impacto ambiental, cronogramas, presupuestos y reportes de avance, especialmente al grupo monitor y la organización de la sociedad civil a través del agente de IA.

- Además, se compromete a fomentar un entorno de participación activa de la ciudadanía, reconociendo el papel clave de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo y velando por que su labor se desarrolle sin interferencias ni represalias. La administración adoptará una actitud receptiva frente a los informes y alertas emitidas por los observadores, propiciando espacios de diálogo y acción correctiva cuando corresponda, y aplicando estrictamente el principio de legalidad ambiental.
- En este punto, la Administración reiterará sus compromisos asumidos en el GIP fundacional.



C) Compromisos asumidos por la OSC y el grupo monitor.

Compromisos asumidos por la OSC

1)

Diseño y coordinación del proceso de selección del grupo monitor:

- a) Planificar el calendario y las etapas del proceso.
- b) Emitir y publicar convocatorias públicas, con criterios objetivos, verificables y accesibles.
- c) Evaluar técnica y éticamente las candidaturas.
- d) Seleccionar a los monitores de forma imparcial, según especialidad, experiencia y necesidades del contrato.
- e) Garantizar mecanismos de rotación, inclusión territorial y diversidad de perfiles.
- f) Cancelar designaciones por incumplimientos, conflictos de interés u otros motivos justificados.

2)

Acompañamiento metodológico e institucional durante la ejecución del GIP:

- a) Velar por la continuidad y coherencia metodológica del monitoreo.
- b) Articular la relación entre todos los actores (monitores, administración, empresa, ciudadanía).
- c) Facilitar el flujo de información, la rendición de cuentas y la resolución temprana de alertas o conflictos.

3)

Promoción del enfoque participativo, preventivo e independiente del GIP:

- a) Organizar espacios periódicos de diálogo, evaluación y seguimiento.
- b) Sistematizar y difundir los productos del monitoreo en formatos accesibles.
- c) Canalizar las preocupaciones de comunidades afectadas y actores del territorio.
- d) Proteger la independencia funcional del GIP frente a intereses públicos o privados.

4)

Supervisión del desempeño de los monitores:

- a) Implementar mecanismos de evaluación continua de los monitores.
- b) Verificar la calidad y pertinencia técnica de los informes generados.
- c) Intervenir en caso de desviaciones de funciones o conflictos de interés.

Compromisos asumidos por el grupo monitor

1)

Evaluación técnica del cumplimiento contractual

- a) Verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, pliegos y GIP.
- b) Evaluar estándares éticos, legales, medioambientales y sociales.
- c) Emitir informes técnicos periódicos, públicos y comprensibles.

2)

Funciones específicas por tipo de monitor

- a) Monitor de integridad:
 - i) Identificar riesgos de corrupción, conflictos de interés, falta de transparencia.
 - ii) Recomendar medidas correctivas oportunas y verificables.
- b) Monitor ambiental:
 - i) Evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del contrato.
 - ii) Verificar implementación de medidas de mitigación, adaptación y sostenibilidad.
 - iii) Vigilar la gestión de recursos naturales, huella de carbono y economía circular.
- c) Monitor social:
 - i) Supervisar impactos sociales del proyecto.
 - ii) Promover el respeto de derechos humanos, la equidad de género, y la inclusión.
 - iii) Asegurar la participación de comunidades

3)

Actuar con independencia, objetividad y rigor técnico

- a) Mantener absoluta imparcialidad frente a los intereses de las partes.
- b) Fundar sus observaciones en evidencias técnicas, verificables y bien documentadas.
- c) Respetar los principios del GIP en todo momento.

La organización de la sociedad civil encargada de la coordinación del GIP adquiere un rol estratégico fundamental; su misión principal consiste en garantizar la continuidad, coherencia y efectividad del proceso de monitoreo participativo, asegurando que el GIP mantenga su integridad metodológica y se aplique de acuerdo con los principios establecidos

desde su diseño. En esta etapa, la OSC no actúa como evaluadora directa del cumplimiento contractual, sino como una instancia articuladora entre los diversos actores involucrados —la Administración pública, la empresa contratista, el grupo monitor y la sociedad civil—. Su labor se centra en facilitar espacios de diálogo constructivo, promover la transparencia

de la información, prevenir potenciales conflictos y acompañar institucionalmente el desarrollo del proyecto bajo una lógica de corresponsabilidad y enfoque preventivo.

El rol de la OSC como coordinadora del mecanismo se expresa, entre otras funciones, en la organización de encuentros periódicos de seguimiento y deliberación plural, en los que se contrastan avances, se revisan alertas tempranas y se fomenta una rendición de cuentas clara y comprensible. También le corresponde la sistematización y difusión de los insumos producidos por los monitores, en formatos accesibles y adaptados a distintos públicos —desde la ciudadanía local hasta los entes de control—, contribuyendo así a la democratización de la información pública. Otro eje crítico de su función es preservar la independencia técnica y funcional del GIP, asegurando que su implementación no se vea condicionada por presiones institucionales, intereses privados o dinámicas políticas locales, y protegiendo, en todo momento, la credibilidad y legitimidad del mecanismo como instrumento de gobernanza participativa.

Por su parte, los monitores especializados (integridad, de medio ambiente, social y otros), son los encargados de llevar a cabo el seguimiento técnico, ético y operativo de la ejecución del contrato. Este grupo monitor puede estar compuesto por monitores con diferentes especialidades entre ellas de integridad, ambientales y sociales, cuyas tareas son complementarias pero diferenciadas. A ellos les corresponde evaluar de manera directa, rigurosa y objetiva el cumplimiento integral de los compromisos establecidos en el contrato, los pliegos licitatorios y el propio Pacto de Integridad Verde. Para ello, utilizan una metodología que combina

análisis documental, inspecciones en terreno, entrevistas con actores clave y revisión de indicadores específicos. El resultado de su trabajo se traduce en informes técnicos periódicos, públicos y elaborados en un lenguaje claro, que buscan informar, alertar y orientar la toma de decisiones por parte de las autoridades responsables.

El monitor de integridad enfoca su labor en detectar y analizar riesgos asociados a la corrupción, conflictos de interés, opacidad administrativa o desviaciones contractuales que puedan vulnerar los principios de ética pública y buen gobierno. Su función incluye la elaboración de alertas tempranas y propuestas de medidas correctivas antes de que el daño se materialice. El monitor ambiental, por su parte, verifica que el proyecto respete los compromisos ecológicos asumidos, evalúa el cumplimiento de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, el uso eficiente de recursos naturales, la aplicación de criterios de economía circular y el cumplimiento de normas ambientales nacionales e internacionales. Su análisis se orienta no solo a prevenir impactos negativos, sino también a identificar oportunidades de mejora ambiental y sostenibilidad a lo largo del ciclo del proyecto.

Por su parte, el monitor social se encarga de evaluar los efectos del proyecto sobre las comunidades locales, prestando especial atención a los principios de equidad, inclusión, participación ciudadana y respeto de los derechos humanos. Entre sus tareas se incluye el seguimiento de procesos de consulta previa, análisis del impacto en grupos vulnerables, identificación de barreras de acceso a la información y propuestas para promover la equidad de género y la representación diversa en la toma de decisiones. Su presencia busca garantizar que los beneficios del proyecto

lleguen de forma equitativa y que los impactos sociales negativos sean minimizados, compensados o corregidos a tiempo.

En todo caso, dependiendo de las necesidades y la temática del contrato licitado se integrará un grupo de monitores de diferentes especializades para dar seguimiento integralmente al contrato y evitar que existan afectaciones al medio ambiente, mitigando los posibles efectos adversos.

D) Objetivos Generales y Específicos

Es fundamental definir objetivos claros, precisos y cuantificables que orienten el desarrollo integral del GIP de ejecución, estableciendo una distinción explícita entre los objetivos generales del mecanismo, orientados a asegurar la transparencia, la integridad y la sostenibilidad en la ejecución del contrato, y los objetivos específicos, que deben centrarse en aspectos concretos como la prevención de riesgos de corrupción, la minimización del impacto ambiental, la promoción de la inclusión social y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

E) Cronograma, Duración y Alcance

El GIP de ejecución debe incluir un cronograma detallado que defina claramente las etapas, hitos y plazos del proceso de monitoreo y seguimiento del contrato. Este cronograma debe considerar tiempos realistas para la recopilación de información, análisis, presentación de informes y revisión conjunta con la Administración y otros actores. La duración del GIP de ejecución debe estar alineada con el plazo total del contrato y contemplar mecanismos para su extensión o ajustes en caso de modificaciones contractuales. Además, debe definirse con precisión el alcance de la vigilancia, delimitando qué aspectos del contrato serán objeto de seguimiento,

incluyendo ámbitos técnicos, legales, ambientales y sociales.

F) Presupuestos y recursos

El diseño debe prever un presupuesto específico y adecuado que garantice la autonomía, independencia y capacidad operativa del grupo monitor y de la organización de la sociedad civil coordinadora. Este presupuesto debe contemplar todos los recursos humanos, técnicos y logísticos necesarios para llevar a cabo las tareas de monitoreo, inspección, análisis y comunicación. Además, debe establecerse un mecanismo transparente para la asignación y supervisión de estos recursos, garantizando su uso eficiente y evitando cualquier conflicto de interés o dependencia económica que pueda afectar la independencia del GIP.

G) Matrices y Mapas de Riesgos

El GIP de ejecución debe contener matrices detalladas que identifiquen y evalúen los riesgos potenciales asociados al proyecto, incluyendo riesgos de corrupción, impacto ambiental, vulneraciones sociales y posibles conflictos de interés. Estos mapas de riesgos deben actualizarse periódicamente y utilizarse como herramienta fundamental para priorizar acciones de monitoreo y diseñar estrategias de mitigación y prevención.

H) Marco de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendición de Cuentas (MEAL)

El GIP de ejecución debe integrar un marco MEAL robusto que permita sistematizar la recolección, análisis y retroalimentación de datos relacionados con el desempeño del contrato. Este marco debe contemplar indicadores claros y medibles, métodos de evaluación participativos y mecanismos para incorporar las lecciones aprendidas en la mejora continua del proceso.

Además, el MEAL debe facilitar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados, garantizando la transparencia y la accesibilidad de la información relevante para la sociedad civil y la Administración.

I) Modelo de gobernanza del GIP

Debe definirse un modelo de gobernanza claro y participativo que establezca las responsabilidades, competencias y canales de comunicación entre la Administración, el grupo monitor, la sociedad civil y la empresa contratista. Este modelo debe contemplar mecanismos para la toma de decisiones, resolución de conflictos, coordinación interinstitucional y la participación continua de la comunidad. Además, debe incluir mecanismos para garantizar la independencia funcional del grupo monitor y evitar interferencias indebidas. El GIP de ejecución debe requerir a todas las personas involucradas en el monitoreo y seguimiento la firma de declaraciones de ausencia de conflictos de interés, así como la actualización periódica de estas declaraciones. Debe implementarse un sistema riguroso para identificar, gestionar y transparentar cualquier posible conflicto, garantizando que no existan vínculos personales, profesionales o económicos que puedan comprometer la imparcialidad del proceso.

J) Comunicación y Transparencia Proactiva

El GIP de ejecución debe establecer un plan de comunicación que asegure la divulgación constante y accesible de información relevante sobre el seguimiento del contrato, los avances, hallazgos y desafíos detectados. Esto incluye la publicación periódica de informes, la realización de audiencias públicas o foros de diálogo y el mantenimiento de canales digitales abiertos para consultas y denuncias. La transparencia proactiva fortalece la

confianza pública y permite una participación informada y activa de la sociedad civil.

K) Desarrollo de mecanismos de disputas y sanciones

El GIP de ejecución contempla el establecimiento de mecanismos claros y eficaces para la resolución de disputas y la aplicación de sanciones ante posibles incumplimientos. Para ello, se conformará un Comité Tripartito integrado por representantes de la empresa, la administración y la CSO, encargado de analizar y resolver controversias de manera imparcial.

El proceso de resolución seguirá una ruta escalonada que comenzará con el diálogo directo, podrá pasar por una etapa de mediación facilitada y, si fuese necesario, culminar en un arbitraje independiente. Las sanciones previstas dependerán de la gravedad de los hechos y podrán incluir desde advertencias formales y exigencias de reparación ambiental hasta multas económicas, rescisión del contrato o remisión a instancias judiciales. Todo el proceso estará regido por el debido proceso, respetando el derecho a defensa y apelación de las partes involucradas. Finalmente, se garantizará la transparencia de todas las decisiones sancionatorias, las cuales serán de conocimiento público y quedarán registradas como parte del historial de cumplimiento del pacto.

A diferencia del IP, el GIP deberá contemplar sanciones relativas a resarcir el incumplimiento en materia ambiental en aplicación del principio de quien contamina paga, esto significa que como parte de las sanciones se debe integrar una cláusula sancionatoria ambiental que deberá ser redactada en virtud de cada caso en específico de conformidad con la normativa vigente y el proyecto a ejecutar.

En el caso de que se incorpore en la fase de ejecución del GIP un sistema de inteligencia artificial (IA) se incorporará una cláusula en el GIP de ejecución que establezca que será destinado exclusivamente a la selección, procesamiento y análisis de datos estrictamente vinculados al objeto contractual sujeto a monitoreo. Asimismo, se explicará su funcionamiento. La IA operará conforme a protocolos técnicos y éticos que garantizan la integridad, confidencialidad y pertinencia de la información, limitando su acceso a datasets previamente autorizados y relevantes al proyecto.

Se establecerán mecanismos formales de auditoría técnica independiente que permitan verificar la ausencia de sesgos algorítmicos, la precisión analítica y la trazabilidad de todas las salidas generadas por la IA. La documentación técnica del agente incluirá especificaciones sobre los modelos utilizados, criterios de filtrado y parámetros de funcionamiento, con el fin de asegurar transparencia y reproducibilidad en su aplicación.

El uso de IA será complementario y no sustitutivo del juicio profesional del grupo monitor, garantizando que todas las decisiones finales se basen en análisis integrales que incluyen evaluaciones humanas especializadas. El diseño y operación del sistema de IA cumplirán con los estándares normativos vigentes en materia de protección de datos, derechos digitales y ética en inteligencia artificial.

V. FASE DE EJECUCIÓN DEL PACTO DE INTEGRIDAD VERDE

La implementación de un Pacto de Integridad Verde se realiza a dos niveles, en primer lugar, el *GIP fundacional* se empezará a ejecutar desde la fase previa en el proceso de contratación, mientras

que el *GIP de ejecución* tendrá efectos vinculantes a partir de la fase de licitación en el que firman la cláusula del precompromiso, pero despegará todos sus efectos a partir de la adjudicación.

1) Fase de ejecución del GIP fundacional

El GIP Fundacional es un acuerdo en el que se activan compromisos concretos por parte de la Administración y se despliegan funciones específicas del grupo monitor coordinador por la Organización de la Sociedad Civil. Esta fase anticipa y activa una serie de compromisos institucionales y tareas sustantivas orientadas a garantizar que el proceso de contratación se construya desde el inicio sobre bases verificables de integridad, sostenibilidad ambiental, participación social y legalidad. No se trata, por tanto, de una etapa meramente declarativa, sino de un proceso de ejecución temprana que incide directamente en la estructura, los criterios y las condiciones del contrato futuro co-diseñadas desde un enfoque preventivo e inclusivo.

Durante esta fase, que va desde la fase previa a la fase de adjudicación, el grupo monitor, integrado por los monitores de integridad, medioambiental y social, asume funciones activas de seguimiento, acompañamiento técnico y verificación anticipada, con el objetivo de asegurar que la Administración cumpla con los compromisos adquiridos y que el procedimiento contractual se fundamente en bases sólidas de legalidad, sostenibilidad y participación ciudadana.

El monitor de integridad asume la función de vigilar que la Administración adopte medidas claras y efectivas para prevenir prácticas indebidas y corruptas tales como la colusión, el soborno. Esto incluye verificar la transparencia en la contratación de consultores externos, la

existencia de canales de denuncia protegidos y el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la etapa preparatoria. Asimismo, tiene un rol central en la identificación de conflictos de interés y en la incorporación de cláusulas de integridad que rijan desde la preparación del procedimiento hasta su adjudicación, contribuyendo activamente al diseño del GIP de Ejecución y asegurando que el futuro contrato incluya mecanismos explícitos de control, sanción y seguimiento integro.

El monitor ambiental, en esta fase, garantiza que las decisiones adoptadas por la Administración se enmarquen en una lógica de prevención del daño ecológico y alineación con los objetivos de desarrollo sostenible. No solo revisa estudios y diagnósticos, sino que evalúa si la necesidad de contratar, tal como ha sido formulada, contempla alternativas con menos impacto al medio ambiente, y si los criterios de selección permitirán priorizar a empresas que demuestren una menor huella ambiental. A través de su trabajo, se asegura que el pliego contemple cláusulas técnicas que exijan políticas de debida diligencia ambiental, evaluación de impacto y medidas de mitigación, así como indicadores verificables que permitan controlar los efectos ambientales del proyecto. Es particularmente relevante su intervención en esta fase para evitar que se formalicen proyectos con un impacto medioambiental medio o alto significativo sin garantías suficientes de compensación o adaptación, previniendo así daños irreversibles o vulneraciones normativas futuras.

El monitor social coordina los procesos de participación temprana, diseñando mecanismos adecuados para garantizar que las comunidades afectadas, en especial pueblos indígenas, comunidades rurales y sectores históricamente marginados, sean

informadas, consultadas y escuchadas de forma genuina antes de que se tomen decisiones finales. Esta dimensión participativa no solo legitima el procedimiento, sino que permite identificar desde el origen impactos sociales negativos, riesgos de exclusión o problemáticas territoriales que podrían derivar en conflictividad durante la ejecución. A partir de las consultas sociales tempranas, el monitor social sistematiza observaciones que deben ser tenidas en cuenta tanto en el diseño del pliego como en la redacción del GIP de Ejecución, incorporando cláusulas sociales, estándares de equidad y mecanismos de seguimiento comunitario.

Durante esta etapa, la Administración tiene una función activa: debe asegurar la provisión de información, habilitar espacios de diálogo técnico, acoger las recomendaciones del grupo monitor y demostrar el cumplimiento progresivo de los compromisos fundacionales.

El producto final de esta fase es, efectivamente, el GIP de Ejecución, cuya redacción y validación son coordinadas por el grupo monitor. Sin embargo, más allá de este documento, la verdadera eficacia del GIP Fundacional reside en que todo el proceso previo a la licitación se construya de forma íntegra, transparente y social y ambientalmente responsable. Solo así puede garantizarse que el contrato no derive en daños al interés público, sino que responda de forma legítima y sostenible a las necesidades sociales que le dan origen.

2) Fase de ejecución del GIP de ejecución

En fase de ejecución del contrato estará caracterizada, en el marco del GIP de ejecución, por una transparencia del todo el proceso. En esta fase de ejecución, los monitores tendrán que evaluar, conforme al marco MEAL, el cumplimiento del

contrato conforme a los indicadores establecidos, así como detectar posibles riesgos de corrupción, fraude, daños medioambientales y a las poblaciones.

La fase de ejecución contractual es una fase muy vulnerable del ciclo de contratación pública en términos de integridad. En ella, los compromisos establecidos durante la fase de adjudicación se materializan en acciones concretas, desembolsos financieros, obras y servicios. Es precisamente en este estadio donde pueden surgir diversos riesgos de acuerdo con el mapa de riesgos elaborado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)⁴², tales como la modificación injustificada de contratos, la aprobación de pagos sin evidencias documentales suficientes, la ejecución de prestaciones defectuosas o incompletas, así como la subcontratación opaca y no supervisada. Estos riesgos deben ser objeto de especial atención por parte del monitor de integridad, quien debe velar por el cumplimiento riguroso de las obligaciones pactadas y el respeto a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Entre los elementos que el monitor debe observar con especial detenimiento se encuentran las modificaciones contractuales realizadas sin justificación técnica o legal adecuada, las prórrogas otorgadas de manera tácita o indebida, y la falta de documentación que acredite fehacientemente la recepción de los bienes o servicios contratados. Asimismo, debe vigilar la integridad de la gestión financiera, detectando situaciones como la emisión de pagos en ausencia de cumplimiento contractual verificable, la falta de trazabilidad en los movimientos financieros, o la realización de pagos a subcontratistas sin la

correspondiente justificación o en contravención de las cláusulas contractuales. A ello se suma la obligación de supervisar la transparencia en los procesos de subcontratación, evitando la inclusión de empresas no declaradas, vinculadas a los contratistas principales o que incumplan requisitos de habilitación legal.

Este enfoque exige una vigilancia especializada y permanente que no se limite a la verificación formal del cumplimiento contractual, sino que examine en profundidad la legalidad, legitimidad y trazabilidad de cada hito del proceso de ejecución. Para ello, es fundamental el uso de matrices de riesgo dinámicas que se actualicen conforme a la evolución del contrato, así como la aplicación de sistemas de indicadores de alerta temprana capaces de señalar patrones atípicos —como modificaciones contractuales frecuentes, pagos adelantados sin respaldo documental o reiteradas justificaciones técnicas extemporáneas— que podrían sugerir conductas irregulares.

No obstante, ante el creciente grado de sofisticación de los riesgos de integridad, resulta necesario incorporar herramientas más robustas e innovadoras. La integración de tecnologías de cadena de bloques (blockchain), por ejemplo, puede reforzar la inmutabilidad de la información contractual y asegurar una trazabilidad verificable de los pagos, las adendas y las órdenes de cambio. Del mismo modo, el análisis automatizado de grandes volúmenes de datos, a través de algoritmos de aprendizaje automático (machine learning), puede contribuir a detectar tempranamente desviaciones con alto valor de riesgo, especialmente en contratos complejos o multisectoriales.

⁴² OIRESCON. Mapa de Riesgos en la contratación pública, 2024. Pp. 38-45. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/mapa-riesgos/mapa-riesgos-2024.pdf>



En cuanto a los productos del monitoreo, el trabajo del monitor de integridad debe traducirse en una serie de informes periódicos, con niveles de análisis diferenciados. Un primer tipo corresponde a los informes de seguimiento mensual, que documentan el avance físico y financiero del contrato, identifican desviaciones relevantes y recomiendan medidas correctivas inmediatas. En segundo lugar, los informes de integridad trimestrales deben centrarse en la evaluación de riesgos éticos y legales, con énfasis en la prevención de prácticas corruptas o

fraudulentas. Los informes de verificación de campo, elaborados tras cada visita técnica, constituyen una fuente indispensable de evidencia empírica para validar la información reportada por el contratista. Finalmente, el informe de cierre de ejecución ofrece una visión integral del cumplimiento del contrato, sistematiza las lecciones aprendidas y formula recomendaciones estructurales para futuras contrataciones.

En el ámbito ambiental, el monitor especializado debe adoptar una estrategia técnica rigurosa basada en la evaluación de impactos actualizados y en la vigilancia del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental. Para ello, una de las herramientas metodológicas más robustas es la **matriz de Leopold**, desarrollada por el U.S. Geological Survey (1971)⁴³. Esta matriz permite evaluar sistemáticamente la relación entre las actividades del proyecto y los componentes del medio natural, mediante una estructura bidimensional: en el eje horizontal se listan variables ambientales (aire, agua, suelo, fauna, vegetación, paisaje, etc.), y en el eje vertical, las acciones del proyecto (movimiento de tierras, vertidos, tráfico de maquinaria, deforestación, etc.). Cada celda de intersección se califica con dos parámetros: la **magnitud** del impacto (en una escala de -10 a +10) y la **importancia relativa** del mismo (también de -10 a +10), lo que permite establecer una valoración estructurada de los efectos ambientales más significativos.

Esta herramienta tiene la ventaja de ser altamente sistemática y reproducible, lo que la hace útil para procesos de seguimiento continuo. No obstante, ha sido objeto de críticas por su aparente rigidez, su dependencia de valoraciones

⁴³ LEOPOLD, L. B., CLARKE, F. E., HANSHAW, B. B., & BALSLEY, J. R. A. Procedure for Evaluating Environmental Impact. U.S. Geological Survey Circular. 1971.

subjetivas y la limitada representación de interacciones acumulativas o sinérgicas entre impactos. Para superar estas limitaciones, se recomienda complementarlas con técnicas participativas (como matrices multicriterio) y sistemas de información geográfica (SIG), que permiten cuantificar los impactos de forma más precisa. Asimismo, la matriz puede enriquecerse mediante una revisión periódica que incorpore datos empíricos recogidos durante visitas de campo y análisis de laboratorio, lo que convierte el instrumento en una matriz viva y adaptativa, más allá de una herramienta estática de diagnóstico inicial.

VI. FASE DE SUPERVISIÓN Y CONCLUSIÓN DEL GIP

La fase de supervisión del Pacto de Integridad Verde (GIP) debe estar respaldada por un sistema robusto y confiable de seguimiento, evaluación y aprendizaje, que permita medir el grado de implementación integral del pacto. En este contexto, los informes elaborados por el grupo monitor desempeñan un papel crucial, al aportar evidencia técnica y objetiva sobre aspectos de integridad, desempeño ambiental y social.

Para asegurar una evaluación exhaustiva, los indicadores deben ser agrupados en cuatro categorías clave:

1. Indicadores Generales de Impacto y Rendimiento

Estos indicadores miden el desempeño técnico, financiero y operativo del proyecto, así como la eficacia de los mecanismos de monitoreo.

- **Grado de acuerdo en la calidad de la prestación:** Evalúa el nivel de satisfacción respecto a la calidad del servicio o infraestructura entregada. Involucra revisiones técnicas,

encuestas a usuarios y auditorías externas. Un alto grado de conformidad refuerza la legitimidad del proyecto y del GIP.

- **Cumplimiento de hitos:** Mide el grado de avance del proyecto según los plazos establecidos en el contrato. Su seguimiento permite identificar cuellos de botella o retrasos y aplicar medidas correctivas a tiempo.
- **Cumplimiento en tiempo y costes:** Verifica si el proyecto se ejecuta dentro del presupuesto aprobado y el cronograma previsto, lo cual refleja eficiencia en la gestión de recursos y capacidad de planificación.
- **Entrega de informes periódicos de cumplimiento:** Controla la constancia y calidad de los reportes presentados por el operador del proyecto, lo que demuestra un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Frecuencia de evaluaciones del grupo monitor:** Indica la regularidad con la que el grupo monitor realiza evaluaciones formales. Una alta frecuencia garantiza una supervisión continua y efectiva.
- **Grado de ejecución de las recomendaciones del grupo monitor:** Mide la receptividad y capacidad de respuesta del operador ante las observaciones del grupo monitor. Un alto nivel de implementación de recomendaciones es indicador de buena gobernanza y voluntad de mejora continua.

2. Indicadores Ambientales y de Sostenibilidad

Estos indicadores son específicos del GIP y están alineados con compromisos ecológicos y de sostenibilidad.

- **Eficiencia energética:** Evalúa la capacidad del proyecto para minimizar el consumo de energía y

maximizar el rendimiento energético. Refleja el compromiso con prácticas sostenibles.

- **Gestión de residuos:** Mide la existencia y aplicación de planes adecuados para la recolección, tratamiento y disposición de residuos, reduciendo impactos negativos en el entorno.
- **Implementación de programas de compensación:** Verifica si se ejecutan acciones destinadas a mitigar impactos ambientales, como reforestación o recuperación de ecosistemas.
- **Protección de la biodiversidad (si aplica):** Evalúa si el proyecto respeta y promueve la conservación de especies y hábitats, especialmente en áreas ecológicamente sensibles.
- **Reducción de emisiones:** Controla si se han implementado medidas efectivas para reducir emisiones de gases de efecto invernadero u otros contaminantes atmosféricos.
- **Uso de energías renovables:** Mide el porcentaje del consumo energético proveniente de fuentes limpias y renovables, lo cual demuestra coherencia con la transición energética.

3. Indicadores de Impacto Social

Estos indicadores buscan medir la percepción social, el grado de aceptación del proyecto y su efecto en la calidad de vida de las personas.

- **Percepción de beneficios por parte de la comunidad:** Evalúa cómo la población local percibe los efectos positivos del proyecto, tales como generación de empleo, mejora en servicios, desarrollo económico, etc.
- **Satisfacción ciudadana:** Mide el nivel de conformidad de la ciudadanía a través de encuestas, entrevistas o

barómetros de opinión. Permite detectar oportunidades de mejora en el relacionamiento con la comunidad.

4. Indicadores de Integridad y Transparencia

Garantizan la rendición de cuentas y la integridad en la gestión del proyecto, alineándose con los principios fundamentales del GIP.

- **Trazabilidad de los fondos:** Controla la transparencia en la administración de recursos financieros, asegurando que cada gasto esté debidamente justificado y registrado, reduciendo riesgos de corrupción.
- **Detección de conflictos de interés, fraude, corrupción o conductas irregulares:** Establece mecanismos para identificar y mitigar situaciones que puedan comprometer la imparcialidad o favorecer decisiones sesgadas, así como detectar irregularidades.
- **Calidad y cantidad de interacciones con la sociedad civil:** Evalúa la apertura del proyecto al diálogo con actores externos, la frecuencia de espacios participativos, y la calidad de las respuestas a sus preocupaciones. Este indicador mide el grado de transparencia activa del proyecto.

El conjunto de estos indicadores permitirá una supervisión y evaluación sistémica y multidimensional del GIP, asegurando que los objetivos de sostenibilidad, integridad y beneficio social se cumplan efectivamente. Además, el uso continuo de estos indicadores fortalece los procesos de aprendizaje y mejora, consolidando la confianza pública en los proyectos ejecutados bajo el marco del Pacto de Integridad Verde.

La supervisión del Pacto de Integridad Verde (GIP) debe fundarse en una metodología rigurosa que permita evaluar de manera integral el cumplimiento de los compromisos asumidos desde la fase de planificación. Para lograrlo, es imprescindible utilizar como referencia los instrumentos técnicos y métricas generadas por el grupo premonitor, quienes establecieron parámetros fundamentales de evaluación a través de sus primeros informes. Estos documentos representan la línea base para comparar los resultados esperados con los efectivamente obtenidos durante y después de la ejecución del proyecto.

Es fundamental establecer que el **Informe de Evaluación del Entorno**, elaborado por el grupo premonitor durante el análisis de la necesidad de implementar un GIP, constituye un criterio determinante para evaluar el grado de cumplimiento final del mismo. Dicho informe fija, desde el inicio, los estándares técnicos, ambientales, de transparencia, éticos y sociales que deberán guiar todo el proceso. Por tanto, estos estándares servirán como referencia para verificar que los resultados obtenidos se ajusten a los compromisos y objetivos definidos en la etapa inicial.

En paralelo, cuando el proyecto se ejecuta en zonas habitadas por grupos sociales vulnerables, como comunidades indígenas, desplazados, poblaciones en extrema pobreza o grupos marginados, el grupo premonitor debe haber elaborado un **Informe sobre Grupos Vulnerables**. Este documento da cuenta de las consultas previas realizadas y de los compromisos de mitigación asumidos. Durante la etapa de supervisión del GIP, es necesario verificar si dichas medidas fueron implementadas efectivamente, y si el impacto final sobre estas comunidades fue mitigado o compensado de manera adecuada, esto

permite una evaluación más justa e inclusiva de los resultados del proyecto.

Una herramienta técnica fundamental utilizada tanto en la fase de ejecución como en la supervisión es la **matriz de Leopold**. Esta matriz permite analizar de manera estructurada la relación entre las actividades del proyecto (por ejemplo, construcción, transporte, uso de maquinaria) y los elementos del medio natural (como el suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna). Cada interacción se valora según su magnitud e importancia, permitiendo establecer prioridades en cuanto a mitigación y monitoreo. En la fase de supervisión, la matriz de Leopold se actualiza con datos reales obtenidos durante la ejecución, permitiendo identificar impactos no previstos, validar los previstos, y valorar la eficacia de las medidas de manejo ambiental adoptadas.

Sin embargo, un aspecto crucial a considerar durante la supervisión es que los impactos ambientales no siempre se manifiestan inmediatamente tras la finalización del proyecto. De hecho, muchos efectos pueden tener una latencia significativa en el tiempo; por ejemplo, la contaminación de acuíferos puede aparecer meses después, la erosión del suelo puede agravarse progresivamente, o los desequilibrios en la biodiversidad pueden reflejarse tras varias temporadas. Esto implica que el monitoreo debe mantenerse activo incluso después de culminado el proyecto, para detectar y gestionar impactos rezagados o dejar en el informe final cuales son los posibles impactos que pueden llegar a generarse en el futuro.

Además, los impactos ambientales pueden ser transfronterizos, afectando territorios que no forman parte directa del área de intervención del proyecto. Corrientes de agua contaminadas,

emisiones atmosféricas o desplazamiento de especies pueden impactar regiones vecinas, generando conflictos ambientales o sociales entre jurisdicciones. Por ello, la supervisión del GIP debe incorporar una perspectiva regional y prospectiva, que permita anticipar y responder a estos efectos diferidos o indirectos.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) juegan un papel fundamental en la supervisión continua del GIP, pues esta es encargada de efectuar el seguimiento. La participación de los integrantes del grupo premonitor permite una comparación integral del punto de partida y el punto final de la ejecución del proyecto, su rol es clave para garantizar la transparencia, la equidad y la sostenibilidad.

La supervisión del GIP debe ser entendida como un proceso técnico, ético y dinámico que no se limita a la entrega física de una obra o servicio, sino que implica una evaluación integral de los impactos a corto, mediano y largo plazo. Retomar las matrices del grupo premonitor, así como considerar los efectos ambientales que trascienden tiempo y espacio, son elementos esenciales para una supervisión eficaz, responsable y alineada con los principios del desarrollo sostenible.

Ahora bien, una conclusión adecuada del GIP es clave para su sostenibilidad y que sus resultados perduren en el tiempo. En este sentido, se han de realizar talleres de conclusión en la que los participantes evalúen de forma crítica las lecciones aprendidas, los retos clave y las posibles reformas que los poderes adjudicadores públicos, los gobiernos y los agentes empresariales puedan realizar. En este punto será esencial nuevamente la participación de las comunidades vulnerables, ya no como una consulta previa, sino como una consulta posterior en la que nuevamente se cuenta con una

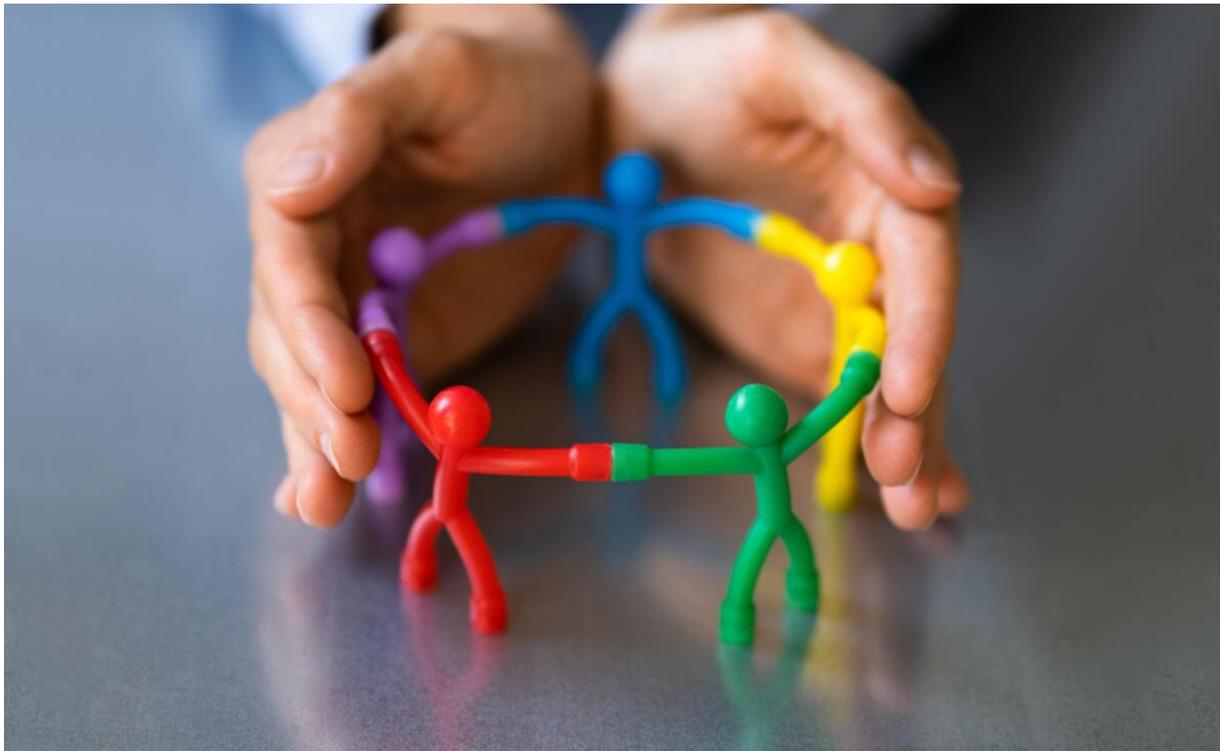
perspectiva incluyente de comunidades vulnerables o locales que pudieran llegar a estar afectadas por el Proyecto. En todo caso, estos talleres de conclusión permitirán que el GIP pueda ser replicado en nuevos proyectos con los aprendizajes obtenidos.

Se recomienda, que la conclusión del GIP se recoja en un informe de carácter público que sea difundido principalmente entre la población principalmente afectada, en el que no solo se dé a conocer el proceso previo y de ejecución, sino también las conclusiones a las que se ha llegado, para futuras reformas en el procedimiento del GIP. Este informe ha de contar con la participación del premonitor, monitor y de los ejecutores del proyecto.

La publicación del informe final puede realizarse también mediante un acto público final en el que se mantenga el enfoque inclusivo de las comunidades vulnerables y/o locales como partes interesadas. Este evento puede ser publicado mediante redes sociales y el informe habrá de quedar en plataformas de información que sean de carácter público y puedan ser consultados en todo momento.

VII. ENFOQUE DE GÉNERO E INCLUSIVIDAD

La incorporación de un enfoque de inclusividad y protección diferenciada en el GIP no constituye una concesión política, sino una exigencia jurídica derivada del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho ambiental y de los principios de justicia social. En contextos de crisis climática y degradación ambiental, los efectos adversos no se distribuyen de manera equitativa: afectan con mayor intensidad a personas y comunidades que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad



estructural. Mujeres, pueblos indígenas, comunidades locales, personas en situación de pobreza extrema, desplazados, personas con discapacidad y juventudes rurales, entre otros, enfrentan una exposición desproporcionada a los daños ambientales, no por razones naturales, sino por causas estructurales asociadas a la desigualdad, la exclusión histórica y la falta de reconocimiento de sus derechos.

El GIP, como herramienta orientada a garantizar una gobernanza ambiental justa, eficaz y anticipatoria, debe incorporar mecanismos que reconozcan y respondan a estas desigualdades estructurales, como la implementación de consultas y capacitaciones. No es posible construir una transición ecológica legítima si no se parte del reconocimiento de que los sistemas de toma de decisión, producción normativa y diseño institucional han sido históricamente excluyentes, y que dicha exclusión se traduce hoy en una mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y la degradación de los ecosistemas. La

inclusión, en este sentido, no puede ser meramente formal o representativa: debe ser sustantiva, efectiva y orientada a redistribuir poder, recursos y protección jurídica.

El derecho internacional ha ido avanzando en el reconocimiento de estas desigualdades, tanto en el ámbito ambiental como en el de los derechos humanos. El Acuerdo de Escazú establece el derecho de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, con atención especial a personas y grupos en situación de vulnerabilidad. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas obliga a los Estados a garantizar el consentimiento libre, previo e informado cuando se vean afectados sus territorios y formas de vida. Diversas observaciones generales de órganos de tratados, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, refuerzan la obligación de adoptar medidas específicas para asegurar la igualdad

sustantiva en la protección ambiental.

En este marco normativo, el GIP debe ser diseñado e implementado bajo una lógica de interseccionalidad, que permita comprender cómo distintas formas de discriminación —por género, origen étnico, clase, edad, discapacidad o situación migratoria— se combinan para producir una mayor exposición al daño y una menor capacidad de respuesta. Así, la participación no puede entenderse como un mero acto procedimental, sino como una garantía que permite a las comunidades ejercer control sobre las decisiones que afectan sus territorios, medios de subsistencia, culturas y derechos fundamentales.

El reconocimiento de los saberes tradicionales, las prácticas ancestrales de manejo ambiental, y los sistemas de gobernanza propios de los pueblos indígenas y comunidades locales, no solo es un mandato legal derivado del principio de pluralismo jurídico, sino una condición necesaria para asegurar soluciones ambientales legítimas y sostenibles. Ignorar estas voces equivale a reproducir una racionalidad extractivista que, bajo nuevas formas, continúa desplazando y afectando a quienes menos han contribuido a la crisis climática, pero más la sufren.

Por ello, el GIP debe ser comprendido como un instrumento de transformación estructural que permite no solo anticipar los riesgos ambientales, sino corregir las desigualdades históricas que determinan quién tiene acceso a la protección, a la tierra, al agua, al aire limpio y a la participación en las decisiones que afectan la vida en común. Es por ello que el grupo premonitor se encarga de realizar un estudio previo sobre los posibles grupos vulnerables que puedan

resultar afectados con la ejecución del proyecto, mitigando su impacto a través de una consulta previa y de un informe especializado sobre la afectación en comunidades vulnerables. En todo caso, el proceso realizado por el grupo premonitor se alinea a los estándares internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.

La justicia ambiental, como dimensión inseparable de los derechos humanos, exige una acción afirmativa, integral y sostenida por parte de los Estados para garantizar que nadie quede atrás en los procesos de adaptación, mitigación y transición ecológica. Es precisamente en este punto donde la inclusividad del GIP encuentra su fundamento más profundo: en la posibilidad de construir un nuevo pacto ecológico y social que no repita los patrones de exclusión del pasado, sino que los repare con base en derechos, participación y dignidad, a través de consultas previas y de informes realizados por premonitores y monitores expertos en derecho ambiental y derechos humanos.

1) Principales implicaciones medioambientales por la ausencia de inclusividad de grupos vulnerables afectados

Las afectaciones que genera el cambio climático en la población no solo se enmarcan en un único aspecto, se encuentra que el cambio climático impacta diferentes ámbitos de la vida de las personas de manera negativa. En este sentido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reconocido la existencia de las siguientes consecuencias⁴⁴:

⁴⁴ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. Seminario “América Latina y el Caribe: Visiones para una mejor convivencia en sociedades bajas en carbono”. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/20230301_02_anarosamoren.pdf

- 1. Impactos biológicos:** relacionados con la edad, sexo, estado nutricional, enfermedades pre-existentes.
- 2. Impactos ambientales:** relativos a inundaciones, deslizamientos/deslaves, climas extremos, sequías, huracanes, incendios forestales.
- 3. Impactos sociales:** en cuestiones de género, bajo nivel educacional, falta de servicios de salud.
- 4. Impactos económicos:** aumento de los índices de pobreza.

Se debe precisar que el cambio climático afecta a todas las regiones y continentes del mundo, ejemplo de ello es que durante los últimos años los bloques polares se están descongelando y el nivel del mar ha ido aumentando afectando a todos los países. Conforme lo ha establecido Naciones Unidas las graves afectaciones del cambio climático están dirigidas a diferentes ámbitos que se enfatizan en⁴⁵:

- 1. Elevación de las temperaturas:** Con el aumento de concentración de gases de efecto invernadero aumenta la temperatura de la superficie del planeta. Durante la última década, del 2011 al 2020, se ha registrado el mayor aumento de calentamiento hasta la fecha. Este aumento de la temperatura provoca aumento de enfermedades en relación con olas de calor, y adicional aumenta el índice de incendios forestales.
- 2. Tormentas más potentes:** Con el aumento de temperatura se evapora la humedad lo que genera inundaciones o tormentas con mayor fuerza. Dichas tormentas destruyen a menudo hogares y comunidades enteras, lo que provoca pérdidas ingentes en la economía y en vidas humanas.

- 3. Aumento de las sequías:** El calentamiento global genera escasez de agua en regiones en las que ya existe la sequía, aumentando sus niveles.
- 4. Aumento del nivel del océano y calentamiento del agua:** A medida que se calienta el océano, su volumen aumenta debido a que el agua se expande, a esto se suma el deshielo de icebergs aumentando el nivel del mar.
- 5. Desaparición de especies:** El cambio climático pone en riesgo la supervivencia de las especies terrestres y oceánicas. A la fecha más de millón de especies están en riesgo de extinguirse, sumado a los incendios forestales.
- 6. Escasez de alimentos:** El cambio climático provocan aumento en la desnutrición la pesca o el ganado desaparecen para volverse menos productivos.
- 7. Más riesgos para la salud:** “la contaminación, las enfermedades, los fenómenos meteorológicos extremos, los desplazamientos forzados, las presiones en la salud mental, así como un aumento del hambre y la desnutrición en lugares donde las personas no pueden producir o encontrar alimentos suficientes”⁴⁶. De acuerdo con estadísticas 13 millones de personas fallecen por causas medio ambientales.
- 8. Pobreza y desplazamiento:** las catástrofes como las inundaciones pueden acabar con hogares y comunidades. Adicional la escasez de recursos puede aumentar la desnutrición o deshidratación en comunidades vulnerables. Conforme estadísticas de Naciones Unidas, del año 2010 al 2019 los eventos

⁴⁵ NACIONES UNIDAS. Acción por el Clima. Causas y efectos del cambio climático. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

⁴⁶ Ídem.

climáticos desplazaron aproximadamente a más de 23,1 millones de personas al año.

En este mismo sentido, de acuerdo con la Unión Europea⁴⁷, el cambio climático repercute en los siguientes ámbitos: i) Consecuencias naturales (Aumento de las temperaturas, Sequías e incendios forestales, Disponibilidad de agua dulce, Inundaciones, Subida del nivel del mar en zonas costeras, Biodiversidad, Suelos, Aguas interiores y Medio ambiente marino); ii) Amenazas sociales (Salud, Población vulnerable, Empleo y Educación); iii) Amenazas para las empresas (Infraestructuras y edificios, Energía, Agricultura, Silvicultura, Seguros, Turismo, Problemas transversales para las empresas); y, iv) Amenazas territoriales (El Ártico, Norte de Europa, Noroeste de Europa, Europa Central y Oriental, Región mediterránea, Ciudades y zonas urbanas y Zonas de montaña).

Es en virtud de los múltiples impactos adversos que genera el cambio climático, es que se hace necesario la inclusión de comunidades vulnerables afectadas. En todas las fases de ejecución de la contratación se debe respetar la biodiversidad y la conservación del medioambiente. Es por ello, que es de suma importancia que en marco de proyectos que tengan una afectación ambiental se tome en consideración una evaluación de las comunidades mayormente afectadas para que estas siendo las conocedoras del territorio y del entorno que los rodea puedan participar de manera activa en la toma de decisiones, objetivo que se logra implementando el Pacto de Integridad Verde en procesos de contratación pública sobre proyectos

medioambientales.

2) Importancia del enfoque de género en la implementación de los GIP

En el marco del desarrollo sostenible y las afectaciones medio ambientales, no puede dejarse de lado la perspectiva de género, toda vez que los seres humanos no son iguales, y en este caso las implicaciones o afectaciones del cambio climático difieren en hombres y mujeres. La importancia de integrar un enfoque de género en los GIP permite ampliar la comprensión de las diferencias de comportamiento y las posibles relaciones de poder que existen entre hombres y mujeres.

A pesar de que se cuenta con instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos que consagró “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁴⁸ y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, persiste una discriminación sistémica; las leyes que discriminan a las mujeres, las niñas y las personas de género diverso siguen restringiendo el poder político y económico en todos los ámbitos de la sociedad, incluida la toma de decisiones ambientales.

En el marco del desarrollo sostenible la perspectiva de género depende de que el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible se haga efectivo de manera transformadora, como se reconoce en las diferentes Resoluciones de las Naciones Unidas. Especialmente encontramos la Resolución 48/13, aprobada en 2021 por el Consejo de Derechos Humanos en la que se insistió de manera categórica que los Estados

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. Consecuencias del cambio climático. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_es#consecuencias-naturales

⁴⁸ Se precisa que Sra. Hansa Mehta, de la India, solicitó el cambio de la redacción original del articulado a saber, “todos los hombres nacen libres e iguales”.

deben respetar plenamente las obligaciones de derechos humanos, incluidas aquellas relacionadas con la igualdad de género. Así mismo, se encuentra la Resolución 76/300, aprobada en 2022 por la Asamblea General que reconoce la relevancia de la igualdad de género, y en este sentido de la adopción imperante de medidas con perspectiva de género para hacer frente al cambio climático en la que se priorice el liderazgo y la inclusión en la toma de decisiones como gestoras, líderes y defensoras de los recursos naturales.

Las mujeres y las niñas tienen grandes contribuciones al desarrollo sostenible y en todo caso son agentes de cambio transformadoras e influyentes a quienes no debería considerarse de manera exclusiva como víctimas, sino también líderes indispensables e iguales en la transición hacia un futuro justo y sostenible. Como bien lo ha indicado el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Medio Ambiente de Naciones Unidas “Se deben escuchar las opiniones de las mujeres y las niñas, se deben poner en práctica sus ideas y se debe recompensar su labor de gestión. Para facilitar estos avances, la sociedad debe desarticular las creencias, convenciones, instituciones y sistemas que perpetúan la discriminación de género”⁴⁹. Es por ello que, a través de la implementación del GIP se logra no solo la inclusión de grupos vulnerables mayormente afectados, sino también realizar acciones afirmativas en las que mujeres y niñas puedan participar de manera activa en la toma de decisiones medio ambientales a través de consultas previas realizadas por

el grupo premonitor y por el grupo monitor en sus informes conservando un enfoque interseccional.

La vida, la salud y el bienestar de las personas depende del medio ambiente, razón por la que toda persona tiene derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Lamentablemente la discriminación de género muchas veces restringe el disfrute integral de las mujeres y niñas a un medioambiente sano en el marco del desarrollo sostenible. Esta situación de marginalidad se agrava de manera significativa cuando se trata de mujeres y niñas indígenas, afrodescendientes, campesinas, mayores, LGBT+, migrantes, desplazadas, refugiadas, solteras, viudas, en conflictos armados, o por contar con alguna discapacidad.

Ahora bien, la falta de datos exactos por sexo y género sobre temas ambientales hace que las necesidades de las mujeres y las niñas se tornen invisibles para los Estados que se encargan de formular políticas bajo criterios de igualdad y conforme a estándares internacionales⁵⁰. Lo cierto es que, a pesar de compromisos por parte de los Estados adquiridos por décadas para lograr la igualdad de género en la toma de decisiones ambientales, los mecanismos existentes son insuficientes para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas⁵¹. Ejemplo de esto, es que en el año 2021 únicamente el 22 % de los Estados incluyó datos separados por sexo en las contribuciones conforme al Acuerdo de París⁵².

⁴⁹ RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE DE NACIONES UNIDAS. A/HRC/52/33: Las mujeres y las niñas y el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible - Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd. 2023. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/52/33>

⁵⁰ ONU-MUJERES. Measuring the nexus between gender equality and women’s empowerment and the environment, including climate change and disaster risk reduction. 2021.

⁵¹ PNUMA Y UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Gender and Environment Statistics: Unlocking Information for Action and Measuring the SDGs. 2018.

⁵² UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Gender and National Climate Planning: Gender Integration in the Revised Nationally Determined Contributions. 2021.

El desarrollo sostenible implica el uso responsable de los recursos naturales, toda vez que el uso desmedido de estos tiene consecuencias catastróficas para la salud de los ecosistemas y de las personas que dependen más directamente de la naturaleza⁵³; especialmente de las mujeres y niñas indígenas, afrodescendientes, campesinas y de las comunidades locales que administran sus territorios y utilizan los recursos naturales para obtener alimentos, agua, plantas medicinales, entre otros. Al respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recalado los efectos adversos de la deforestación en los derechos de las mujeres y las niñas, especialmente en las comunidades indígenas⁵⁴.

Conforme lo ha señalado Naciones Unidas cada vez que se toman tierras rurales para actividades industriales o para obtener energías renovables, la pérdida de acceso a la tierra pone en juego los medios de subsistencia de las mujeres y la biodiversidad. Es evidente que la degradación de los ecosistemas perpetúa las desigualdades de género al aumentar la pobreza de las mujeres y las niñas, ya que se ven obligadas a desplazarse más lejos para realizar tareas de cuidado no remuneradas y dedicar más tiempo y dinero a la obtención de artículos de primera necesidad⁵⁵.

Es por ello por lo que, el **acceso a la información y participación** de las mujeres y las niñas es de suma relevancia, siendo este uno de los objetivos primordiales del GIP al

implementar mecanismos como la consulta previa por el grupo premonitor o informes por especialistas en derechos humanos en el grupo monitor. No obstante, las mujeres y niñas no gozan de acceso en condiciones de igualdad a la información sobre el medio ambiente y la democracia ambiental; ya que suelen ser excluidas de los procesos de toma de decisiones. La discriminación impide que muchas mujeres y niñas participen en la adopción de decisiones críticas sobre el desarrollo sostenible y el medio ambiente, así las mujeres quedan excluidas de la formulación de leyes y políticas, la planificación, la vigilancia y la gobernanza relacionadas con las tierras⁵⁶.

Las estadísticas publicadas por Naciones Unidas dejan en evidencia la insuficiente representación de las mujeres en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, tal como se evidencia a continuación: i) para el año 2020, las mujeres eran titulares solo del 15 % de los ministerios de medio ambiente; y, ii) las mujeres ocupan solo un tercio de los puestos decisorios de los órganos creados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

Las mujeres indígenas y mujeres de las zonas rurales muchas veces son excluidas en las decisiones en relación con la adquisición de tierras, el uso de la tierra y los derechos sobre los recursos, dicha exclusión merma la capacidad de las mujeres para participar en el desarrollo lo que provoca conflictos ambientales y mayor riesgo de violencia⁵⁷. Tomando en cuenta que la

⁵³ ASAMBLEA GENERAL, NACIONES UNIDAS. Recomendación general núm. 34. 2016.

⁵⁴ COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 39. 2022.

⁵⁵ ONU-MUJERES. Más allá del COVID-19. pág. 10. 2021. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-es.pdf>

⁵⁶ COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 34. 2016.

⁵⁷ GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y OTRAS EMPRESAS NACIONES UNIDAS. A/HRC/41/43. 2019. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/report-gender-lens-guiding-principles-business-and-human-rights>

infrarrepresentación sistemática de las mujeres y las niñas empobrece los resultados ambientales, el propósito del GIP es garantizar de manera íntegra y eficaz la participación de las mujeres en la toma de decisiones medioambientales, tomando en cuenta que los efectos adversos no impactan de la misma manera a mujeres y hombres.

Lo cierto, es que en virtud de que los Estados tienen la obligación de adoptar un enfoque de género, el Pacto de Integridad Verde se propone crear un efecto transformador en materia de género y desarrollo sostenible uniendo los principios y normas de derecho internacional en la materia para garantizar una efectiva participación. En sus iniciativas en materia de género y desarrollo sostenible, el GIP busca movilizar la mayor cantidad de recursos políticos y financieros para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sostenible, para que el cumplimiento de las obligaciones de los Estados se guíe por principios como la prevención, la precaución, la no regresión y el principio de que quien contamina paga⁵⁸.

3) Inclusividad y consulta previa de los pueblos indígenas en el GIP

Los pueblos indígenas son quienes menos han contribuido al problema del cambio climático, pero lastimosamente son los que sufren sus peores consecuencias. Muchos de los pueblos indígenas dependen del ecosistema que los rodea. Conforme se señaló en el programa de Naciones Unidas para el medio ambiente “El calentamiento de la Tierra aumenta el riesgo de contraer

enfermedades, modifica las rutas de migración de los animales, reduce la biodiversidad, provoca inundaciones de las aguas dulces con agua salada, destruye las cosechas y conduce a la inseguridad alimentaria”⁵⁹. Así, los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados con las afectaciones medioambientales, esto por cuanto se produce pérdida del conocimiento nativo y su cosmovisión que es transmitida entre generaciones.

Los indígenas dependen mayormente de las tierras y los recursos naturales de su entorno para satisfacer sus necesidades básicas y subsistir, figurando entre las poblaciones más pobres y marginadas del mundo. De acuerdo con estadísticas los pueblos indígenas representan el 5% de la población mundial, pero constituyen el 15% de la población pobre, y aproximadamente el 33% de las personas que viven en situación de pobreza extrema en zonas rurales de todo el mundo proceden de comunidades indígenas⁴⁰. Adicionalmente, los territorios indígenas abarcan aproximadamente el 22% de la superficie terrestre y se estima que albergan un 80% de la diversidad biológica del planeta⁶⁰.

Según el Banco Mundial más de 100 millones de personas en el mundo corren el riesgo de pobreza extrema de aquí a 2030 debido al cambio climático⁶¹. Esto tiene especiales repercusiones en los pueblos indígenas que se vienen enfrentando en desventajas estructurales, así lo manifestó la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: “Las actividades

⁵⁸ RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE DE NACIONES UNIDAS. A/HRC/52/33: Las mujeres y las niñas. Óp. Cit.

⁵⁹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Climate Change and Human Rights. págs. 2 a 8. 2015. Disponible en: https://wesr.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_Technical_Report_ES.pdf

⁶⁰ WORLD RESOURCES INSTITUTE Y RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change. 2014.

⁶¹ BANCO MUNDIAL. Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. pág. 2. 2016. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cc42cb9b-3f8e-5bf3-bba3-2cce3b0793ac>



extractivas, los cultivos comerciales y patrones de consumo no sustentables han inducido el cambio climático, la amplia contaminación y destrucción ambiental. Estos fenómenos han tenido un impacto especialmente grave sobre los pueblos indígenas, cuyas formas de vida están estrechamente vinculadas a su relación tradicional con sus tierras y recursos naturales, y se ha convertido en una nueva forma de desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales, al tiempo que generan altos niveles de pobreza y enfermedad”⁶².

Tomando en cuenta que, el cambio climático supone una grave amenaza no solo para los recursos naturales y los medios de vida de los pueblos indígenas, sino también para su identidad cultural y su cosmovisión, el GIP tiene como objetivo hacerlos parte integra en la toma de decisiones que afecten su ecosistema y el medio en el que se desarrollan como comunidad, tomando en cuenta su

especial conexidad con la tierra y los estándares creados por el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Así entonces, se debe precisar que los pueblos indígenas corren un especial riesgo frente a los daños ambientales en razón de su dependencia cultural y económica de los recursos naturales, como bien lo ha manifestado el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas⁶³, "debido al reconocimiento de la especial vinculación que mantienen los pueblos indígenas con los hábitats naturales de los territorios en los que viven, las normas internacionales reconocen ampliamente el derecho a la conservación y protección del medio ambiente' de los pueblos indígenas y de la 'capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos' ([Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas], art. 29.1), al tiempo que

⁶² RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NACIONES UNIDAS. (A/HRC/4/32). párr. 49. 2007. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/4/32>

⁶³ RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, NACIONES UNIDAS. (A/HRC/15/37). Párr. 71. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/15/37>



requieren la adopción de medidas especiales para salvaguardar' este medio ambiente (Convenio [de la OIT N°]169, art. 4.1)".

A pesar de que es evidente que los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados con los impactos medioambientales, lo cierto es que estos no son consultados cuando se diseñan programas, normas o proyectos de mitigación, por lo que no pueden participar de manera efectiva en la toma de decisiones, socavando sus derechos tradicionales a las tierras y a los recursos naturales. De aquí deriva la importancia de las consultas y participación de los pueblos indígenas en la mitigación por el cambio climático⁶⁴, desarrollados por el GIP como herramienta de promoción e inclusión en la contratación pública.

No puede perderse de vista que el GIP contribuye a que los Estados cumplan en el plano nacional con la obligación de adoptar medidas para proteger a las poblaciones vulnerables contra los efectos del cambio climático y, en el plano internacional de cooperar para facilitar la protección de las comunidades vulnerables. En todo caso, el GIP busca que los proyectos que se propongan para territorios de pueblos indígenas se ajusten a las obligaciones contraídas respecto de estos pueblos, especialmente facilita su participación en los procesos de adopción de decisiones y de no proceder sin su consentimiento libre, previo e informado⁶⁵.

⁶⁴ RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NACIONES UNIDAS. A/HRC/36/46 - (E/C.19/2008/10), 2017. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/36/46>

⁶⁵ RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS - NACIONES UNIDAS. A/HRC/25/53, párr. 78. 2013. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/25/53>

4) Instrumentos específicos de inclusión en el GIP

HERRAMIENTAS	DESCRIPCIÓN	ENFOQUE DE GENERO
<p>Mesas territoriales comunitarias, con carácter deliberativo y no meramente consultivo</p>	<p>Las mesas territoriales comunitarias deben configurarse como órganos permanentes de participación directa en los territorios, integrados por representantes legítimos de las comunidades locales, pueblos indígenas, organizaciones sociales, juventudes rurales y otros actores clave, garantizando la paridad de género y la inclusión de grupos históricamente excluidos. Su función no puede reducirse a ser un canal informativo o una mera audiencia de opinión, sino que debe tener carácter deliberativo, con capacidad real de incidir en la formulación, implementación, modificación de proyectos contratados bajo el GIP cuando afecten gravemente a sus derechos.</p> <p>Estas mesas deben estar reconocidas normativamente como espacios vinculados a la estructura del GIP, con funciones definidas, calendario regular de sesiones, actas públicas y derecho a elevar recomendaciones formales que deben ser respondidas por la administración con criterios de razonabilidad y justificación.</p> <p>Además, deben estar dotadas de condiciones materiales mínimas para su funcionamiento autónomo (infraestructura, intérpretes, materiales informativos, logística) y contar con un mecanismo de activación temprana ante señales de riesgo de afectación a derechos o conflictos socioambientales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El enfoque de género debe estar presente tanto en la composición como en el funcionamiento de estas mesas. En cuanto a su composición, debe establecerse la paridad sustantiva, no solo numérica, garantizando que las mujeres y diversidades ocupen roles de decisión y no queden relegadas a funciones administrativas o simbólicas. Asimismo, se debe priorizar la representación, en función del territorio de organizaciones de mujeres rurales, indígenas o afrodescendientes, así como espacios de articulación feminista territorial, cuando existan. 2. Debe establecerse una batería mínima de indicadores para monitorear el cumplimiento del enfoque de género en los procesos participativos, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • proporción de mujeres y diversidades que participan y son escuchadas, • número de espacios adaptados a sus necesidades, • existencia de propuestas generadas desde sus voces, • y grado de incorporación efectiva de esas propuestas en las decisiones finales.
<p>Mecanismos móviles, presenciales e interculturales para garantizar la participación en contextos de aislamiento o baja conectividad</p>	<p>Reconociendo que un número significativo de comunidades potencialmente afectadas por proyectos ambientales habita en zonas rurales, montañosas, selváticas o fronterizas, muchas de las cuales carecen de acceso continuo a electricidad, internet o infraestructura tecnológica básica, el GIP debe prever mecanismos no digitales, presenciales, flexibles y culturalmente pertinentes para garantizar su participación efectiva y sin discriminación.</p>	<p>El GIP debe incluir un protocolo específico para la prevención, atención y denuncia de situaciones de violencia, acoso o discriminación que puedan surgir durante los procesos de participación. Esto incluye la formación del personal técnico en estas temáticas, la existencia de canales confidenciales de denuncia, y el compromiso institucional de actuar frente a cualquier forma de violencia estructural o interpersonal por motivos de género.</p> <p>Equipos mixtos y con formación en género en las brigadas territoriales</p> <p>Las brigadas móviles que se desplacen a las comunidades deben estar integradas por personal capacitado en género y diversidad, preferentemente con participación de mujeres o personas de confianza para las comunidades. Esto favorece la creación de espacios más seguros, en los que las mujeres puedan expresarse sin temor ni censura. Además, se debe evitar que los espacios de participación estén dominados por figuras masculinas o jerarquizadas que limiten el ejercicio de la palabra de las mujeres.</p>

HERRAMIENTAS	DESCRIPCIÓN	ENFOQUE DE GENERO
<p>...cont</p> <p>Mecanismos móviles, presenciales e interculturales para garantizar la participación en contextos de aislamiento o baja conectividad</p>	<p>Brigadas territoriales de participación: Equipos móviles multidisciplinarios (juristas, técnicos ambientales, intérpretes culturales) que se desplacen físicamente a las comunidades para facilitar procesos de información, deliberación y recogida de aportes. Estas brigadas deben contar con respaldo institucional, autonomía técnica y logística suficiente para operar en zonas de difícil acceso.</p> <p>Itinerarios de consulta comunitaria: Diseño de calendarios descentralizados de visitas a comunidades, con planificación anticipada, tiempos adecuados y coordinación con autoridades locales o tradicionales. Estas visitas deben desarrollarse en espacios seguros, con materiales impresos o audiovisuales en lengua local, sin exigencias de conectividad o trámites burocráticos complejos.</p> <p>Centros de participación comunitaria o nodos rurales: Instalación de puntos físicos en lugares estratégicos del territorio (escuelas, centros de salud, casas comunales), donde se puedan depositar propuestas, comentarios o solicitudes en formatos accesibles, incluso escritos a mano, grabados en audio o mediante dibujos o mapas comunitarios.</p> <p>Radiodifusión comunitaria y medios locales: Uso de radios locales o comunitarias, ampliamente extendidas en zonas rurales y de pueblos indígenas, como herramienta de difusión de información sobre los proyectos, así como para convocar a asambleas o facilitar consultas mediante programas interactivos. Esto constituye una forma tradicional, eficaz y culturalmente familiar de comunicación en muchos territorios.</p>	<p>...cont</p> <p>Horarios y lugares adecuados para la participación de mujeres. Los itinerarios de consulta deben tener en cuenta las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres (cuidados, labores domésticas, trabajo agrícola), así como restricciones de movilidad. Las sesiones deben organizarse en horarios y lugares que faciliten su asistencia, y siempre garantizar espacios físicos seguros, sin presencia de actores que puedan ejercer coacción o vigilancia. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de organizar espacios no mixtos, cuando las mujeres o diversidades lo soliciten, para favorecer una participación más libre y horizontal.</p>
<p>Espacios de consulta adaptados a cosmovisiones indígenas, con enfoque de género y respeto a la autodeterminación</p>	<p>En concreto, los espacios de consulta deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respetar los tiempos comunitarios, los ciclos tradicionales y los calendarios de toma de decisiones colectiva, incluso si ello exige ajustar los plazos administrativos del proceso de contratación pública; • Ser convocados a través de las autoridades tradicionales legítimas, conforme a los protocolos internos de consulta construidos por las propias comunidades, garantizando que estos protocolos incluyan mecanismos para la participación efectiva de mujeres, juventudes, sabias/os y otras voces no jerárquicas; • Celebrarse en territorio, en espacios reconocidos como legítimos por la comunidad, con intérpretes capacitados en lenguas indígenas y en formatos orales, simbólicos o rituales según lo determine la cosmovisión local; • Contar con condiciones materiales y simbólicas que permitan la participación segura y respetuosa de las mujeres indígenas, tales como espacios separados para deliberación, horarios adaptados a sus roles comunitarios, y garantías de confidencialidad si se denuncian situaciones de violencia o presión interna; • Incluir como requisito de validez que el consentimiento sea libre, previo e informado, y con representación sustantiva de mujeres y diversidades, sin lo cual el proceso de consulta se considerará jurídicamente incompleto o viciado de nulidad. 	<p>Cuando existan situaciones en las que los protocolos comunitarios de consulta excluyan explícita o fácticamente a las mujeres o personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, el GIP debe exigir a las entidades responsables la adopción de medidas correctivas y de diálogo intercultural que permitan abrir esos espacios sin imponer modelos occidentales, pero sin dejar intactas prácticas que perpetúan desigualdades. Esto puede incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la promoción de subespacios de consulta de mujeres indígenas organizadas, • la facilitación de deliberaciones paralelas con lideresas reconocidas, • o el establecimiento de criterios mínimos de representatividad para la validez del consentimiento.

VIII. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Para la ejecución eficaz de cualquier GIP será necesario diseñar un sistema sólido de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje (MEAL, por sus siglas en inglés). Este marco permitirá evaluar de manera rigurosa el cumplimiento de sus objetivos, resultados e impacto.

Para poder diseñar un MEAL framework robusto será necesario desarrollar primero una sólida línea de base que se nutrirá con parte de la información incluida en las matrices de riesgos desarrolladas por el grupo premonitor, así como de información clave durante el diseño del propio GIP. De esta forma, se elaborará un cuadro de indicadores de rendimiento para medir los resultados y el impacto de la iniciativa, estableciendo procedimientos de seguimiento continuo.

Esos indicadores podrán cubrir, entre otras, las siguientes áreas:

- Eficacia e independencia del grupo premonitor y del grupo monitor.
- Acceso efectivo a toda la documentación pertinente por parte de ambos grupos.
- Efectividad de las consultas públicas y mejora en la participación.
- Eficacia de la consulta previa realizada a los grupos vulnerables posiblemente afectados por el proyecto.
- Alcance de las consultas públicas realizadas, tomando en consideración la inclusión e interseccionalidad de género.
- Funcionamiento adecuado del IA Agent, en caso de que se adopte en el GIP.
- Eficiencia en la ejecución adecuada del presupuesto y cumplimiento de cronograma.

- Eficiencia en los cauces de detección de irregularidades.
- Mejora en la transparencia (en Administración, empresas y propio GIP).
- Ejecución adecuada de los procesos de diligencia debida en materia de medioambiente, integridad y derechos humanos.
- Revisión periódica de las matrices y mapas de riesgos.
- Revisión de los controles antifraude y anticorrupción.
- Revisión sobre la propia sostenibilidad del GIP
- Eficacia de la evaluación intermedia y final del rendimiento del GIP.
- Revisión sobre la consecución efectiva de los objetivos del proyecto.

Este sistema no sólo permitirá evaluar la eficacia, rendimiento y cumplimiento de objetivos del GIP, sino que también proporcionará una oportunidad para identificar desafíos y recabar lecciones para la mejora y para la adopción de futuros GIP.

La evaluación final del Pacto de Integridad Verde (GIP) es un proceso esencial para comprender su impacto, verificar el cumplimiento de los objetivos planteados y extraer aprendizajes que sirvan para mejorar futuras implementaciones. Para ello, es necesario un análisis estructurado que combine datos cuantitativos y cualitativos, de modo que la valoración del pacto no solo refleje su desempeño técnico y ambiental, sino también la percepción de todos quienes participaron en su ejecución.

El primer paso consiste en revisar qué tan alineados estuvieron los resultados obtenidos con las metas establecidas al inicio del GIP. Para lograr este objetivo, se comparan los compromisos asumidos con los logros alcanzados, identificando

tanto aciertos como desviaciones. Este análisis puede apoyarse en matrices de evaluación que asignen valores específicos a cada criterio de éxito, facilitando una visión objetiva del desempeño general. Más allá de los números, es clave entender las razones detrás de cada resultado: qué estrategias funcionaron bien, qué obstáculos surgieron y cómo se abordaron a lo largo del proceso.

Evaluar el impacto ambiental que ha tenido el proyecto en el medio ambiente es otro aspecto fundamental, dependiendo del tipo de proyecto se utilizarán diferentes herramientas de medición medioambiental que son seleccionadas por los miembros del grupo premonitor o monitor de acuerdo con su experticia, en todo caso estas herramientas deben permitir evaluar y visualizar cambios en la cobertura vegetal, cuerpos de agua, el uso del suelo, emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros. Sin embargo, más allá de los cálculos, también es necesario analizar la sostenibilidad de las medidas adoptadas, es decir, si los beneficios ambientales se mantendrán a largo plazo o si requieren ajustes para garantizar su permanencia.

Otro punto clave en la evaluación es la gestión de los recursos. Se analiza cómo se distribuyó y utilizó el presupuesto, revisando si la inversión estuvo justificada en relación con los resultados obtenidos. Para ello, se puede aplicar un análisis costo-beneficio, que no solo mide el impacto económico, sino que también incorpora los beneficios ambientales y sociales derivados del pacto. Asimismo, el análisis de ciclo de vida (ACV) permite evaluar el impacto ambiental de los insumos empleados a lo largo del proyecto, determinando si se optimizó su uso o si existieron desperdicios que pudieron evitarse.

Más allá de los datos técnicos, la percepción de quienes estuvieron involucrados en el GIP es crucial para comprender su alcance real. Para ello, se realizan encuestas, entrevistas y grupos locales, donde participan tanto actores institucionales como representantes de la sociedad civil y beneficiarios directos. Estas herramientas permiten identificar fortalezas y debilidades del GIP desde la experiencia de quienes lo vivieron de cerca, aportando una dimensión humana que complementa los indicadores cuantitativos. A partir de esta información, la sociedad civil puede elaborar mapas de percepción y análisis de tendencias, que reflejan de manera estructurada las opiniones recogidas.

El cumplimiento normativo y la transparencia también forman parte de la evaluación final. Se revisan informes de auditoría, registros administrativos y documentos oficiales para asegurarse de que todas las acciones se llevaron a cabo de acuerdo con la normativa vigente y bajo principios de integridad. La intervención de organismos de control externo resulta clave en este proceso, ya que garantiza una evaluación imparcial y refuerza la confianza en los resultados. Además, el uso de sistemas de trazabilidad y monitoreo automatizado (como el agente IA) permite detectar posibles irregularidades y mejorar los mecanismos de control para futuras implementaciones.

El cierre de la evaluación no solo debe enfocarse en medir lo que se hizo correcta o incorrectamente, sino en extraer aprendizajes que contribuyan a fortalecer futuros GIPs. Sistematizar estas experiencias permite optimizar estrategias, corregir errores y desarrollar mejores herramientas para la gestión y seguimiento de proyectos similares. Como resultado de este proceso, se elabora un informe final que reúne los hallazgos, las recomendaciones y las oportunidades de mejora, asegurando

que el conocimiento adquirido en esta implementación sirva como base para próximas iniciativas.

En definitiva, la evaluación final del GIP es mucho más que un trámite administrativo: es un ejercicio de análisis profundo que permite valorar con precisión su impacto, detectar áreas de oportunidad y mejorar los procesos de implementación. Su correcta ejecución no solo garantiza una rendición de cuentas transparente, sino que también contribuye a la evolución de las estrategias de sostenibilidad, asegurando que cada nuevo GIP sea más eficiente, equitativo y respetuoso con el medioambiente.



IX. SOSTENIBILIDAD DEL GIP

Para garantizar la sostenibilidad de un Pacto de Integridad Verde, resulta imperativo incorporar estrategias que optimicen el uso de los recursos y minimicen el impacto ambiental tanto en su implementación como en su monitoreo. En este apartado se entiende la sostenibilidad en su vertiente medioambiental, en su vertiente económica y en su vertiente tecnológica.

Uno de los aspectos centrales en la gestión sostenible de un GIP es la **digitalización de los procesos administrativos**. La transición desde soportes físicos hacia plataformas digitales especializadas, como Google Drive o SharePoint, permite almacenar, gestionar y compartir documentación sin incurrir en el uso excesivo de papel. No obstante, es crucial que esta digitalización se realice de manera eficiente, evitando la acumulación innecesaria de archivos en la nube y comprimiendo los documentos para reducir el consumo energético asociado a su almacenamiento. Asimismo, la implementación de firmas digitales no solo contribuye a la reducción de desplazamientos innecesarios, sino que también garantiza la integridad y seguridad de los documentos, favoreciendo una administración más ágil y transparente. Además, el uso de los agentes IA permiten gestionar, analizar y monitorizar la documentación de manera directa sin necesidad de cargar los archivos en su sistema, reduciendo así la documentación en la nube. El empleo de inteligencia artificial (IA) y *big data* permite la recopilación y análisis de grandes volúmenes de información, facilitando la identificación de tendencias y la predicción de posibles impactos ambientales. La capacidad de la IA para detectar fallos en los sistemas de gestión y corregir desviaciones antes de que se materialicen en consecuencias adversas es un recurso valioso para garantizar la eficiencia y efectividad del GIP.

Por otra parte, los desplazamientos y el transporte representan un área de oportunidad para reducir la huella de carbono derivada de la ejecución del GIP. El **uso de tecnologías de videoconferencia y colaboración remota** permite minimizar la necesidad de traslados físicos para reuniones y evaluaciones, lo que no solo reduce el consumo de combustibles fósiles, sino

que también optimiza el tiempo y los recursos institucionales. En aquellos casos en los que los desplazamientos sean inevitables, es recomendable fomentar el uso de transporte público, movilidad compartida y herramientas de optimización de rutas, las cuales permiten racionalizar los recorridos y disminuir las emisiones contaminantes asociadas al transporte privado.

La **medición y gestión del impacto ambiental** es otro componente esencial para asegurar la sostenibilidad del GIP. La integración de software especializado, como GHG Protocol, posibilita la cuantificación precisa de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), proporcionando información clave para la toma de decisiones orientadas a la mitigación del impacto ambiental. Adicionalmente, la implementación de estrategias de compensación de carbono resulta una medida complementaria relevante. A través de la inversión en proyectos de reforestación o captura de carbono, certificados por organismos reconocidos como Gold Standard o VERRA, se puede neutralizar parcial o totalmente la huella de carbono generada por la ejecución del GIP.

En términos de **monitoreo y evaluación ambiental**, la incorporación de sistemas de información geográfica (SIG) permite analizar, en tiempo real, los efectos de los proyectos en el entorno natural. Estas herramientas posibilitan la identificación de patrones de deforestación, contaminación o cambios en el uso del suelo, lo que contribuye a la toma de decisiones fundamentadas y a la reducción de impactos negativos.

Asimismo, el **uso de energías renovables** debe ser un principio rector en el desarrollo del GIP. La adopción de redes eléctricas inteligentes (smart grids) facilita la gestión eficiente del consumo energético, maximizando el

aprovechamiento de fuentes renovables y reduciendo la dependencia de energías no sostenibles.

Por último, la sostenibilidad del Pacto de Integridad Verde (GIP) depende de la existencia de un **sistema de monitoreo y revisión continua**. Esto implica la realización de auditorías periódicas durante todo el ciclo de vida del proyecto, a cargo del grupo monitor, con el fin de asegurar el cumplimiento progresivo de los compromisos establecidos. Junto a ello, resulta fundamental la implementación de mecanismos de retroalimentación en tiempo real, tales como encuestas electrónicas, plataformas digitales de evaluación participativa y otros instrumentos de consulta directa, que permitan recopilar opiniones de la ciudadanía, detectar áreas críticas y corregir posibles desviaciones o ineficiencias en la ejecución del proyecto.

En este contexto, los informes finales elaborados por el grupo monitor deben contener un análisis integral que incluya no solo un resumen de los hallazgos, sino también una comparación sistemática con los resultados obtenidos en el monitoreo periódico. Esta revisión comparativa permite valorar la evolución del proyecto y extraer lecciones clave para futuros procesos. De manera especial, el monitor especializado en temas ambientales deberá incorporar en su informe final un examen prospectivo, dejando constancia de impactos ambientales latentes que puedan manifestarse posteriormente a la finalización del proyecto, incluyendo aquellos que afecten territorios colindantes o ecosistemas conectados. Esta mirada de largo plazo resulta esencial para garantizar una sostenibilidad ambiental efectiva y responsable.

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA SOSTENIBILIDAD DEL GIP

1.



Digitalización de los procesos administrativos

1.



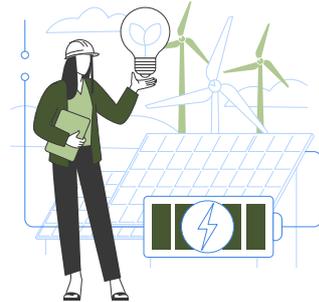
Monitoreo y evaluación ambiental

3.



Uso de tecnologías de videoconferencia y colaboración

4.



Uso de energías renovables

5.



Medición y gestión del impacto ambiental

6.



Sistema de monitoreo y revisión continua

EL GIP COMO UNA INVERSIÓN Y NO COMO UN GASTO:



La implementación del GIP en proyectos de contratación pública debe entenderse como una inversión estratégica que optimiza la gestión y protección de los recursos públicos. Al anticipar y mitigar riesgos jurídicos, sociales, ambientales y técnicos desde etapas tempranas, el GIP reduce la posibilidad de costes adicionales derivados de paralizaciones, sanciones o rediseños, que suelen implicar gastos elevados y pérdidas de eficiencia. Entre otras un GIP:

- Permite identificar riesgos jurídicos, sociales, ambientales y técnicos en etapas tempranas del ciclo del proyecto, lo que reduce sustancialmente la probabilidad de paralizaciones, rediseños o sanciones.
- Fortalece el principio de eficiencia en el uso de recursos públicos. La inversión anticipada en mecanismos de gobernanza evita gastos derivados de ineficiencias, corrupción o fallas en la ejecución.
- La evaluación temprana de riesgos de conflictividad social o incumplimientos normativos (ambientales, de participación, derechos indígenas, etc.) disminuye significativamente la exposición del proyecto a demandas, medidas cautelares, o sanciones.
- Los procedimientos judiciales y administrativos para resolver conflictos contractuales son costosos y demorados. Un buen control anticipado reduce estas contingencias y los gastos legales vinculados.
- Sin un GIP, los conflictos mal gestionados requieren contratación

de consultoras, abogados, campañas de imagen, refuerzo de seguridad, etc.

- Numerosas fuentes de financiación multilateral (Green Climate Fund, Banco Mundial, BEI, etc.) requieren el cumplimiento de salvaguardas de integridad, participación y sostenibilidad. El GIP permite cumplir estas condiciones ex ante.
- Los proyectos fallidos generan pérdida de credibilidad, gasto político, deterioro de relaciones con comunidades e inversores. El GIP actúa como herramienta preventiva para evitar este tipo de fracasos institucionales que no siempre se cuantifican, pero generan daños estructurales.
- Gobiernos y entidades contratantes tienen deberes reforzados en materia de sostenibilidad (Acuerdo de París, Principios de Derechos Humanos y Empresas, Escazú, etc.). El GIP asegura un cumplimiento preventivo de estas normas.
- Evitar errores que obliguen a rehacer obras, pagar indemnizaciones o perder fondos asignados significa preservar recursos públicos. El coste del GIP es menor al de una reprogramación completa.
- Muchos proyectos son suspendidos o anulados después de haber ejecutado parte del presupuesto, por falta de cumplimiento o aceptación. El GIP evita que se pierda inversión previa.
- Un proyecto con GIP tiene menor probabilidad de generar pasivos contingentes que afecten el presupuesto público futuro o requieran rescates financieros.

X. FINANCIACIÓN

El financiamiento para la implementación y funcionamiento del **Pacto de Integridad Verde (GIP)** puede provenir de diversas fuentes, tanto públicas como privadas, adaptadas a los objetivos y características del sistema de contratación pública y la naturaleza de los proyectos medioambientales; en todo caso un GIP puede ser financiado por diversos actores y fuentes, garantizando su integral ejecución. A continuación, se presentan algunas opciones viables para el pago y la sostenibilidad económica del GIP:

1. Fondos Públicos a través de la Administración Pública

Los **gobiernos y entidades públicas** que promuevan proyectos medioambientales pueden destinar una parte del presupuesto del proyecto a cubrir los costos relacionados con la implementación del GIP. Esto incluiría:

- **Presupuestos de licitación pública:** Cada vez que se licite un proyecto medioambiental, se podría incluir dentro de las condiciones del contrato una partida específica para cubrir el costo del análisis premonitorio y la contratación de los expertos del grupo premonitorio.
- **Subvenciones o fondos públicos especializados:** Muchos gobiernos tienen programas de financiación o subvenciones destinadas a la protección del medio ambiente y la sostenibilidad. Estos fondos podrían destinarse, en parte, a la financiación de las evaluaciones y la implementación del GIP, sobre todo en proyectos de gran envergadura.
- **Incentivos fiscales:** En algunos casos, los gobiernos pueden ofrecer incentivos fiscales a las entidades que participen en el Pacto de Integridad Verde, ayudando a reducir los costos

de participación y fomentando la adopción de esta herramienta.

2. Contribuciones de las Empresas Participantes

Las **empresas adjudicatarias** de los contratos públicos medioambientales podrían ser responsables de financiar parte de los costos del GIP como parte de sus Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Este pago se podría realizar de varias maneras:

- **Costos incluidos en las ofertas de licitación:** Las empresas pueden incluir dentro de sus propuestas los costos asociados al Pacto de Integridad Verde, considerando estos pagos como un gasto necesario para participar en los procesos de licitación pública.
- **Cuotas específicas para el GIP:** Las empresas pueden pagar una cuota adicional para cubrir el costo de la evaluación medioambiental y social. Esta cuota podría estar asociada al tamaño del proyecto y al nivel de complejidad del mismo.
- **Fondos verdes privados:** Empresas que ya estén comprometidas con la sostenibilidad y que cuenten con fondos destinados a proyectos verdes, podrían ser incentivadas a colaborar en la financiación del GIP a través de sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE).

3. Co-financiación con Organizaciones Internacionales y ONGs

Existen organizaciones internacionales y ONGs especializadas en medio ambiente, desarrollo sostenible y derechos humanos que financian proyectos relacionados con la protección del medio ambiente. Algunas opciones son:

- **Agencias internacionales de desarrollo (ONU, Banco Mundial, etc.):** Estas entidades suelen financiar proyectos medioambientales que incluyan medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, biodiversidad y protección de ecosistemas clave. Podrían aportar recursos a fondo perdido o bajo condiciones favorables para apoyar la implementación del GIP.
- **Iniciativas de financiación verde:** Existen fondos específicos de la banca internacional y de iniciativas globales para proyectos verdes, como los fondos de cambio climático, que podrían contribuir a la financiación del Pacto de Integridad Verde.

POSIBLES FUENTES DE FINANCIACIÓN INTERNACIONAL

i

1. Global Environment Facility (GEF)
2. Green Climate Fund (GCF)
3. International Climate Initiative
4. Climate Justice Resilience Fund (CJRF)
5. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF)
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
7. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
8. Fondo de Adaptación
9. Banco Mundial – Climate Investment Funds (CIF)
10. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
12. Proyectos financiados por la Unión Europea - Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), conocido también como Global Europe.

4. Modelos de Colaboración Público-Privada (PPP)

En proyectos de gran escala, se podría considerar un *modelo de colaboración público-privada* (PPP) para financiar el GIP. Las administraciones públicas y las empresas privadas podrían formar alianzas para compartir los costos del proceso de evaluación premonitoria y garantizar que los proyectos sean sostenibles.

- **Co-financiación pública y privada:** En este modelo, tanto el sector público como el privado asumirían responsabilidades compartidas en cuanto a los costos asociados con el análisis medioambiental. Esta opción podría ser aplicable a proyectos muy grandes donde las empresas tienen un fuerte interés en mantener su reputación en términos de sostenibilidad.

5. Recursos de Fondos Especiales de Protección Medioambiental

Algunas administraciones tienen **fondos específicos de protección medioambiental** que se destinan exclusivamente a proyectos que busquen minimizar el impacto ambiental de las infraestructuras o actividades económicas, estos fondos pueden ser nacionales o internacionales. Los fondos pueden ser redirigidos para financiar la implementación del GIP en los proyectos licitados:

- **Presupuesto público:** Asignaciones establecidas por los gobiernos específicamente destinadas a la protección del medio ambiente.
- **Tasas, tributos y/o bonos ambientales:** Se tratan de impuestos ecológicos por uso de recursos naturales y sanciones que se imponen por la grave afectación medioambiental.

- **Compensaciones ambientales:** Refiere a pagos realizados por empresas que explotan recursos naturales, como parte de sus obligaciones de mitigación y restauración.

6. Financiación por parte de terceros países

El financiamiento de un GIP puede darse por parte de terceros países, mediante una combinación de mecanismos financieros multilaterales y cooperación bilateral, enmarcados en objetivos de políticas exteriores de desarrollo sostenible. Estos países asignan recursos financieros para respaldar iniciativas de integridad ambiental en otras naciones como parte de sus compromisos internacionales en materia de clima, derechos humanos y buena gobernanza. Los terceros países pueden financiar mediante:

- **Cooperación bilateral para el desarrollo sostenible:** Esta cooperación se materializa mediante programas nacionales de cooperación internacional.
- **Interés geopolítico y ambiental:** Es posible que terceros países se encuentren interesados en financiar un GIP con el objetivo de promover estándares internacionales medioambientales, reforzar alianzas, mitigar riesgos climáticos transfronterizos.
- **Financiamiento a través de embajadas o proyectos directos:** En muchos casos, terceros países canalizan recursos directamente a través de sus embajadas con proyectos de mediana o grande escala.

7. Fondos de inversión sostenibles o de impacto:

Fondos provenientes de inversionistas privados o institucionales que destinan

capital a proyectos que generan, además de rentabilidad económica, impactos positivos en materia ambiental, social y de gobernanza (criterios ESG). Estos fondos pueden contribuir a financiar proyectos públicos o alianzas público-privadas que integren Pactos de Integridad Verde como garantía de transparencia y sostenibilidad.

- Fondos verdes, fondos climáticos, fondos de infraestructura sostenible, vehículos de inversión con enfoque en transición ecológica.
- La existencia de mecanismos claros de rendición de cuentas y seguimiento independiente, como los establecidos en los GIP, puede aumentar la confianza de los inversionistas y viabilizar su participación en proyectos públicos sostenibles.

8. Costes Basados en el Impacto y el Tamaño del Proyecto

El coste de implementar el GIP podría basarse en **factores como la magnitud, complejidad y riesgo de cada proyecto**, de manera similar a cómo se calculan las tasas de licitación y supervisión en algunos procesos de contratación pública. Esto podría implicar:

- **Costes proporcionales al tamaño del proyecto:** Proyectos más grandes o complejos, que impliquen mayores riesgos medioambientales, requerirían un mayor esfuerzo de evaluación, lo que justificaría un pago mayor para cubrir los costos asociados.
- **Escalabilidad de la herramienta:** Dependiendo de la extensión y profundidad de la evaluación necesaria, los costos de la herramienta podrían ajustarse para proyectos más pequeños o aquellos que requieran una intervención menos exhaustiva.

Arquitectura financiera del GIP





CAPÍTULO II: GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN DE PROYECTOS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA

EL ROL DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

La gobernanza es uno de los aspectos más trascendentes para garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente, ya sea a través de una cooperación global, regional, nacional o local. La forma en que los países deciden hacer uso de sus recursos naturales tiene consecuencias en la economía y en la vida las personas, por lo que la gobernanza ambiental e inclusiva de la sociedad civil es de suma relevancia.

Para Transparencia Internacional España la gobernanza hace referencia al conjunto de procesos, instituciones, procedimientos y prácticas a través de

los cuales se deciden y regulan los asuntos de interés colectivo. Así, estamos frente a un mecanismo a través del cual se define la dirección y objetivos de la sociedad. Una *buen gobernanza* según define *Transparency International* se caracteriza por ser participativa, responsable, transparente, eficiente, receptiva e inclusiva, respetando el estado de derecho y minimizando las oportunidades de corrupción⁶⁶. Por su parte Naciones Unidas la ha definido como aquella que promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”⁶⁷.

⁶⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruptionary A-Z: Good Governance. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/governance>

⁶⁷ NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

Se debe entender que los mecanismos y sistemas de gobernanza varían para cada país, dependiendo de sus características culturales, territoriales, demográficas y de sus marcos políticos y económicos. Existen, además, gobernanzas particulares como la de los pueblos indígenas u originarios, que deben ser tomadas en cuenta para estructurar una gobernanza sólida en materia ambiental. A la vez que la gobernanza no se trata de una cuestión estática pues las estrategias propuestas en materia ambiental pueden cambiar con el tiempo, reformando instituciones, responsabilidades, administración y estructuras.

Específicamente, en el caso de España, encontramos que se cuenta con una gobernanza multinivel que se integra por Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y que deben trabajar de manera coordinada para canalizar fondos europeos como lo son los Fondos Next Generation. En el ámbito ambiental, para lograr una gestión integrada y multinivel se hace necesario un alto nivel de coordinación interinstitucional logrando la articulación de políticas, programas y planes de acción. Conforme lo expuesto el presente capítulo desarrollara la gobernanza y financiación de proyectos medioambientales en España a partir del papel de los fondos next generation y la contratación pública.

I. GOBERNANZA MULTINIVEL Y FONDOS CLIMÁTICOS EN ESPAÑA: ESPECIAL ANÁLISIS DE LOS FONDOS NEXT GENERATION

1. LOS FONDOS NEXT GENERATION Y SU RECEPCIÓN EN ESPAÑA EN EL PILAR DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA

1.1. El Plan de Recuperación y la Transición Ecológica en España: Marco Europeo, Financiación y Estrategias

En consonancia con la Agenda 2030, y el nuevo modelo económico y social que esta promueve, el Consejo Europeo, en respuesta a la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y con el propósito de iniciar un proceso de transformación estructural en la Unión Europea hacia un sistema más resiliente y sostenible, aprobó un conjunto de medidas estratégicas. Entre ellas, destacan el *Marco Financiero Plurianual* (MFP) para el período 2021-2027 y el Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU*, cuyo eje central es el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR)⁶⁸, y el Fondo REACT-EU⁶⁹. El Reglamento 2021/241 que aprueba el MRR – el mayor estímulo fiscal aplicado por la UE – se apoya en seis pilares cuya finalidad es favorecer la recuperación de la economía, mejorar la resiliencia y crear empleo, para ello es imprescindible evaluar el rendimiento de todas las actuaciones y

⁶⁸ Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80170>; España es uno de los Estados miembros que más asignación de fondos ha tenido, en concreto 160.000 millones para 2021-2026 más 2.600 millones destinados del programa REPowerEU. GOBIERNO DE ESPAÑA. IV informe de ejecución del Plan de Recuperación. 2023, p. 21. 2023. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80170https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_completo_0.pdf

⁶⁹ Unión Europea. Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE).

los gastos que se producen. Entre esos pilares, destaca, para este trabajo la *transición ecológica*⁷⁰.

No obstante, para acceder a la financiación a través del MRR, es imperativo que los Estados dispongan de un plan de recuperación y resiliencia (art. 18 del Reglamento 2021/241). España, mediante el Real Decreto-ley 36/2020⁷¹, adoptó su **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021-2026** (en adelante PRTR), el cual fue complementado en 2023 con la aprobación de una Adenda destinada a reforzar los proyectos estratégicos. Este Plan fue ratificado por la Comisión Europea en la *Decisión* (en adelante, CID) *de ejecución del Consejo relativa a la aprobación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España* (COM/2021/322 final, de 16 de junio de 2021)

Este plan está estructurado en torno a diez políticas clave, que poseen un alto potencial para estimular la actividad económica y el empleo, favoreciendo así la recuperación, se desarrolla a través de la *Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre*⁷². A su vez, estas políticas

incluyen 31 componentes que guiarán los proyectos de inversión y reforma orientados a la modernización del país. Los componentes están divididos en 251 *medidas* divididas en *inversiones* (vinculadas con los hitos) y *reformas legislativas* (vinculadas con los objetivos) y estrategias, por ejemplo: la Ley de Cambio climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 y la Estrategia de Transición Justa. Las medidas se dividen en *proyectos* y estos en *subproyectos*.

Para la consecución de estos componentes la CID estableció una metodología de **Hitos y Objetivos** (HyO) para el cumplimiento del Plan que son medidos a través de *indicadores cualitativos* (para los hitos) y *cuantitativos* (para los objetivos). Cuando se consiguen los HyO CID es cuando se produce el desembolso. A su vez, existen HyO de gestión⁷³ de los proyectos o subproyectos, y los HyO OA, cuyo objetivo es monitorizar los hitos y objetivos CID. Son los “*Monitoring Indicators*” que se incluyen en las Disposiciones Operativas u *Operational*



⁷⁰ Los cinco pilares restantes del MRR son: transformación digital, crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, cohesión social y territorial, salud y resiliencia económica, políticas para las próximas generaciones.

⁷¹ España. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860>

⁷² España. Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁷³ DÍEZ. S., y MARCO. E. “El derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” Revista CEFLegal, nº285, 2024, p. 56.

Arrangements (OA).

1.2. Transición Ecológica y PERTE: Inversiones Estratégicas del PRTR en España

En este sentido, el 40% de las inversiones del PRTR contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático⁷⁴. Los proyectos relacionados con la transición ecológica se agrupan en tres ejes fundamentales: *biodiversidad y ecosistemas, mitigación del cambio climático y transición energética, y lucha contra la contaminación, gestión de residuos y economía circular*.

Además de las inversiones ejecutadas a través de convocatorias generales, se han puesto en marcha *12 Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (en adelante, PERTE). En este contexto, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) lidera tres de estos PERTE y colabora activamente en otro. Los proyectos en los que participa son: el PERTE de Economía Circular, el PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua, el PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento

(ERHA), y el PERTE para el Vehículo Eléctrico y Conectado. El PERTE puede consistir en un proyecto único claramente definido en cuanto a sus objetivos o bien en un proyecto integrado a través de un grupo de proyectos con un plan de trabajo y objetivo común (art. 8 Real Decreto-ley 36/2020).

Según el IV informe de ejecución del plan de recuperación (el último aprobado hasta la fecha), se han resuelto convocatorias como el programa H2 Pioneros en el que se financian 19 proyectos de hidrógeno renovable y se han concedido más de 300 millones a 21 proyectos para impulsar plataformas de ensayos en el campo de las energías renovables marinas.

1.3. El Principio DNSH en el PRTR: Garantizando la Sostenibilidad Ambiental

En todos los proyectos asociados al MRR – incluidos los que no estén relacionados estrictamente con el medioambiente – se va a aplicar el principio de *no causar un daño significativo al medioambiente* (artículo 17 del Reglamento de Taxonomía 2020/852)⁷⁵. Este principio

⁷⁴ MITERD. Transición ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Informe de ejecución. P.2. Disponible en: <https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/%20Informe%20de%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica%20en%20el%20PRTR.pdf>

⁷⁵ “Una actividad económica se considera que causa un perjuicio significativo:

- 1) al objetivo de la mitigación del cambio climático, cuando la actividad dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero;
- 2) al objetivo de la adaptación al cambio climático, cuando la actividad provoque un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas, la naturaleza o los activos;
- 3) al objetivo de una utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos, cuando la actividad vaya en detrimento:
 - i) del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficiales y subterráneas, o
 - ii) del buen estado ecológico de las aguas marinas;
- 4) al objetivo de la economía circular, especialmente a la prevención y el reciclado de residuos, cuando:
 - i) dicha actividad genere importantes ineficiencias en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales, como las fuentes de energía no renovables, las materias primas, el agua o el suelo en una o varias fases del ciclo de vida de los productos, en particular en términos de durabilidad y de posibilidades de reparación, actualización, reutilización o reciclado de los productos,
 - ii) la actividad dé lugar a un aumento significativo de la generación, incineración o eliminación de residuos, excepto la incineración de residuos peligrosos no reciclables, o
 - iii) la eliminación de residuos a largo plazo pueda causar un perjuicio significativo y a largo plazo para el medio ambiente;
- 5) al objetivo de la prevención y el control de la contaminación, cuando la actividad dé lugar a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua o el suelo, en comparación con la situación existente antes del comienzo de la actividad, o
- 6) al objetivo de la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, cuando la actividad:
 - i) vaya en gran medida en detrimento de las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas, o
 - ii) vaya en detrimento del estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión.” Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32020R0852>

constituye la materialización del *Principio de Precaución*, consagrado en la Declaración de Río de 1992, el cual establece que, con el fin de proteger el medio ambiente, debe aplicarse de manera amplia un enfoque precautorio. Esto implica que, en caso de existir amenazas de daños graves o irreversibles al medio ambiente, la ausencia de certeza científica absoluta no debe ser utilizada como justificación para postergar la adopción de medidas costo-efectivas destinadas a prevenir la degradación ambiental.

Tanto la Unión Europea como el MITERD han desarrollado una *guía para aplicar el principio DNSH en el marco del PRTR*, asegurando que las inversiones y proyectos financiados no causen un daño significativo al medioambiente. La Orden HFP 1030/2021 establece que el análisis de riesgo ambiental es un criterio esencial en la planificación y ejecución del PRTR.

La Guía del MITERD refuerza esta exigencia, destacando la necesidad de integrar el DNSH en todas las fases del PRTR, incluyendo su incorporación en los contratos públicos. En este sentido, recomienda la inclusión del compromiso de las administraciones públicas y empresas a no desarrollar actuaciones contrarias al principio DNSH en “los pliegos de cláusulas administrativas y, en su caso en los pliegos de prescripciones técnicas”. La Guía del MITERD recoge cláusulas tipo para hacer constar la obligatoriedad de este principio. Sin embargo, su aplicación efectiva puede verse limitada por la falta de claridad en los criterios específicos y la capacidad técnica de las administraciones.

El incumplimiento del DNSH no es un asunto menor, ya que puede suponer la pérdida de financiación de los proyectos. Por ello, resulta clave llevar a cabo una evaluación rigurosa y contar con asesoramiento técnico en todas las fases

de contratación (incluidos casos de subcontratación). La Comisión Europea reconoce la contratación pública ecológica como una prueba de cumplimiento del DNSH, lo que hace aún más importante integrar estos criterios en los pliegos contractuales.

1.4. Obligación de un Plan de Medidas Antifraude en la Gestión de Fondos Europeos

Si con el principio DNSH lo que se pretendía en última instancia es que los fondos europeos no financiaran proyectos que causasen un daño medioambiental y, por ende, fueran en contra de lo perseguido, con la exigencia de un Plan de Medidas Antifraude se busca garantizar que dichos fondos se gestionen de manera íntegra y transparente. Así, las entidades que contribuyan a la ejecución del PRTR deben adoptar mecanismos para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de interés, asegurando que los recursos se utilicen conforme a los principios de legalidad y eficiencia establecidos en la Orden HFP/1030/2021. Se trata de un primer avance de contar con Planes Antifraude para la gestión de fondos que se produce en relación con el MRR, pero que otros fondos europeos como los que se verán no cuentan con este mecanismo.

Dicho plan debe abordar los cuatro componentes esenciales del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución. Además, se contempla la realización de evaluaciones periódicas sobre los riesgos de fraude, la definición de medidas preventivas y correctivas, y la instauración de procedimientos para gestionar los posibles conflictos de intereses. En caso de detectar fraude, corrupción o conflicto de interés, se establece un protocolo de actuación que incluye la suspensión inmediata de los procedimientos, la

notificación a las autoridades competentes y, de ser necesario, la denuncia ante las autoridades.

Según el artículo 6.5 de la Orden, la responsabilidad de aprobar los planes de medidas antifraude corresponde a las *entidades decisoras y ejecutoras* definidas en el Anexo I de la misma, aunque al principio no se especificó el órgano o autoridad dentro de estas entidades encargado de dicha aprobación, especialmente en el ámbito de las entidades locales, lo que supuso un retraso en la aplicación de estos planes. Adicionalmente, el artículo 6.4 subraya que *la evaluación del riesgo de fraude*, la cumplimentación de la *Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses*⁷⁶ (DACI) y la implementación de procedimientos para abordar los conflictos de intereses son aspectos esenciales que deben ser gestionados por las entidades responsables. En este marco, se otorga a las entidades la facultad de seleccionar las medidas de prevención y detección del fraude, adaptándolas a sus características particulares, siempre con el fin de garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea. Esta flexibilidad permite a las entidades ajustar las medidas a sus circunstancias específicas, garantizando, en todo caso, el cumplimiento de las normativas aplicables y la adecuada protección de los recursos de la Unión.

La agencia Tributaria para el análisis de los conflictos de interés ha habilitado la herramienta informática de *'datamining'* conocido como MINERVA. Es un análisis ex ante en el que los órganos gestores e instrumentales del PRTR identifica en la

aplicación COFFEE a los responsables de cada operación (órgano de contratación u órgano competente para conocer de la subvención)⁷⁷.

2. OTROS FONDOS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA: LIFE, FEDER, FONDO DE COHESIÓN, FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA, HORIZONTE EUROPA

La Unión Europea ha desarrollado diversos instrumentos financieros con el objetivo de fomentar la cohesión territorial, el desarrollo sostenible y la innovación en sus Estados miembros. Entre estos destacan el programa LIFE, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el programa Horizonte Europa. Aunque cada uno de estos mecanismos tiene un enfoque particular, en conjunto constituyen una estrategia integral para abordar los desafíos socioeconómicos y ambientales de la UE. España principalmente canaliza estos fondos o sirve de ayuda a la Unión Europea para destinarlos a la recuperación efectiva, como el caso de Doñana que utiliza fondos FEDER y LIFE.

El programa LIFE⁷⁸ es el principal instrumento financiero de la UE dedicado al medio ambiente y la acción climática. Su propósito es facilitar la implementación y desarrollo de políticas ambientales y climáticas mediante la cofinanciación de proyectos que aporten un valor añadido a nivel europeo. Este programa prioriza áreas clave como la conservación de la biodiversidad, la eficiencia en el uso de recursos, la mitigación y adaptación al cambio

⁷⁶ Los datos mínimos que debe contener la DACI están recogidos en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁷⁷ AEAT. MINERVA. Sistema de análisis de riesgos de conflicto de Interés. 2023, p. 4. Disponible en: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Procedimiento_ayuda/ZA25/MINERVA_Manual_Usuario.pdf

⁷⁸ Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) 1293/2013.

climático, así como la transición hacia energías renovables y limpias.

Por su parte, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁷⁹ constituye uno de los pilares de la política de cohesión de la UE, con la finalidad de reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones europeas. A través de la financiación de proyectos de infraestructura, innovación, investigación y desarrollo, así como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el FEDER busca promover un crecimiento equilibrado y sostenible. En particular, este fondo presta especial atención a aquellas regiones con desventajas estructurales, garantizando que el desarrollo económico sea inclusivo y equitativo (Parlamento Europeo, 2022).

El Fondo de Cohesión⁸⁰, a diferencia del FEDER, no se centra en regiones específicas, sino que está dirigido a Estados miembros cuya Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita es inferior al 90% de la media de la UE. Su finalidad es reducir las disparidades económicas y sociales dentro de la Unión, promoviendo inversiones estratégicas en infraestructuras medioambientales y redes de transporte transeuropeas. De este modo, el Fondo de Cohesión actúa como un mecanismo de solidaridad que permite a los países con menor desarrollo relativo mejorar su competitividad y sostenibilidad (Comisión Europea, 2021).

En el contexto de la transición energética y la lucha contra el cambio climático, el Fondo de Transición Justa (FTJ)⁸¹ ha sido diseñado como un instrumento específico para mitigar los efectos socioeconómicos de la transformación

hacia una economía climáticamente neutra. Este fondo apoya la diversificación productiva y la reconversión de regiones dependientes de sectores altamente emisores de carbono, al mismo tiempo que impulsa la formación y recalificación de los trabajadores afectados. Además, el FTJ forma parte del Mecanismo para una Transición Justa, que también incluye un régimen especial dentro de InvestEU y un mecanismo de préstamo destinado al sector público (Consejo de la UE, 2020).

Por último, el programa Horizonte Europa⁸² es el principal marco de financiación para la investigación y la innovación en la UE durante el período 2021-2027. Como sucesor de Horizonte 2020, su objetivo es reforzar la base científica y tecnológica de la Unión, impulsar la competitividad industrial y abordar desafíos globales como el cambio climático. Horizonte Europa promueve la colaboración entre entidades de distintos países y fomenta la excelencia en la investigación a través de la financiación de proyectos innovadores en múltiples disciplinas (Comisión Europea, 2021).

Estos fondos, aunque tienen objetivos y estructuras diferenciadas, se complementan en su aplicación práctica. Mientras que LIFE y el FTJ están orientados específicamente a la sostenibilidad ambiental y la transición energética, FEDER y el Fondo de Cohesión buscan equilibrar el desarrollo territorial y mejorar la competitividad de las regiones menos favorecidas. A su vez, Horizonte Europa potencia el avance científico y tecnológico, facilitando sinergias con los demás fondos para

⁷⁹ Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión

⁸⁰ Ídem

⁸¹ Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

⁸² COMISIÓN EUROPEA. Horizonte Europa: Programa Marco de Investigación e Innovación 2021-2027. 2021. Disponible en: <https://ec.europa.eu>

asegurar que la transición hacia una economía sostenible se realice sobre una base de conocimiento e innovación. Sin embargo, se intenta desde la comisión que exista una sinergia entre los proyectos para garantizar la cooperación y coherencia en la financiación de proyectos estratégicos, así lo establece, por ejemplo, el artículo 8 del Reglamento 2021/783.

En el caso de España, la implementación de estos fondos ha sido clave para el desarrollo de infraestructuras, la modernización del tejido productivo y el impulso a la transición energética. En este sentido, se han establecido mecanismos de evaluación y seguimiento para garantizar que los fondos cumplan sus objetivos y se minimicen los riesgos de corrupción y uso indebido de los recursos. En relación con los fondos FEDER, la IGAE es la Autoridad de Auditoría en la mayoría de los programas operativos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (art. 127 Reglamento 1303/2013), sin embargo, cuando en la gestión de estos fondos participan las Comunidades Autónomas, son sus propios órganos de control interno los encargados de realizar las auditorías y demás controles que procedan sobre los gastos gestionados por cada Comunidad⁸³.



⁸³ España. Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba el Plan de control de Fondos Europeos para el año auditor 2023-2024. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Documents/Resolución%20Plan%20Control%20Fondos%20Europeos%202024.pdf.xsig.pdf>

PROGRAMA/ FONDO	NORMATIVA	EJECUCIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO	PRESUPUESTO
Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) - UE	Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) 1293/2013.	Gestión Directa o indirecta de conformidad con el art. 62 del Reglamento 2018/1046 sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.	Para el periodo comprendido entre enero de 2021 y diciembre de 2027 es de 5.423.000.000 € (art. 5 Reglamento 2021/783)
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) – UE	Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión	Gestión compartida: La Comisión Europea en colaboración con los Estados miembros. En cada país las autoridades nacionales y regionales gestionan los fondos a través de programas operativos	226.000 millones de euros.
Fondos de Cohesión - UE	Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión	Gestión compartida: Comisión Europea, en colaboración con los Estados miembro, de conformidad con el art. 62 del Reglamento 2018/1046 sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Aplicable a países de la UE con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.	48.000 millones de euros.
Fondo de Transición Justa	Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.	Gestión compartida: Comisión Europea, en colaboración con los Estados miembro, de conformidad con el art. 62 del Reglamento 2018/1046 sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión	17.500 millones de euros.
HORIZON EUROPE	Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», se establecen sus normas de participación y difusión, y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1290/2013 y (UE) nº 1291/2013.	Gestión Directa: La Comisión Europea, a través de la Agencia Ejecutiva de Investigación y otras agencias especializadas. Participación de Estados miembros y empresas en convocatorias de proyectos.	95.500 millones de euros

3. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LOS FONDOS CLIMÁTICOS

La asignación de cantidades significativas de recursos financieros, como las previstas en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero también otros fondos, requiere la existencia de una estructura eficiente y bien definida

que garantice no solo la distribución equitativa de dichos fondos, sino también la adecuada gestión de los procesos de asignación, ejecución y evaluación de su impacto.

España cuenta técnicamente con un sistema de gobernanza multinivel formado por el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ha

existido en la historia de nuestra democracia recientes disputas entre los Estados y las Comunidades Autónomas por canalizar los fondos europeos⁸⁴ que se ha potenciado de manera notoria con la aprobación de los Fondos Next Generation que, en palabras de Baños León, crea un derecho especial para la gestión y control de los fondos⁸⁵. Este derecho especial, como señala Díez Sastre y Esther Marcos, se desarrolla en el ámbito reglamentario por debajo del real decreto y se refuerza por la proliferación de instrumentos no normativos de *soft law*, que trasciende su función tradicional de mera interpretación no vinculante, al incorporar previsiones que afectan de manera sustancial a la ejecución de los planes⁸⁶. Es por la importancia de esta nueva regulación

El Real Decreto-ley 36/2020 crea en el capítulo dos unas “estructuras de gobernanza” que no son otra cosa que un listado de los órganos competentes en el ámbito de decisiones del PRTR. Pese a que en la Exposición de motivos se abogue por una gobernanza horizontal y que el mismo PRTR se considere como un “proyecto de país” que cuente con la colaboración de todos los actores públicos y privados, se ha señalado con respecto a esto que el Estado ha asumido en el PRTR un rol central en relación con el resto de los niveles de gobierno territorial, que si bien ya se venía dando y ha sido respaldada por la doctrina del Tribunal Constitucional⁸⁷, encuentra una nueva fundamentación en

un *spending power* proveniente de directrices dictadas por la Unión Europea, que a su vez plantea ciertos desafíos con respecto al modelo constitucional descentralizado. En este sentido, no solo se puede ver una centralización en la gobernanza, sino también en la gestión de los fondos que puede dar lugar a ineficiencias, retrasos o generar cuellos de botella que es precisamente lo que se pretende evitar con esta normativa. La falta de participación de los diversos actores o las escasas competencias para hacerlo dificultan que podamos hablar de un modelo de buena gobernanza en la gestión de estos fondos.

1.5. Gobernanza en la decisión del PRTR

El RD 36/2020 establece órganos encargados de la dirección, coordinación y seguimiento del PRTR dentro del capítulo sobre gobernanza

1. La **Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia**: es el órgano de máxima dirección y coordinación del PRTR. Su función principal es el establecimiento de las directrices políticas generales para la implementación del Plan, así como el seguimiento estratégico del mismo. Este órgano está presidido por el presidente del Gobierno y cuenta con la participación de las vicepresidencias, ministros y altos cargos responsables de áreas económicas y presupuestarias.
2. El **Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y**

⁸⁴ Vid. BIGLINO CAMPOS, P. y DELGADO DEL RINCON, L., “El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. ORDÓEZ SOLÍS, D., La Gestión de Fondos Europeos. Revista de Derecho de la Unión Europea. Vol. 1, nº20, 2011.

⁸⁵ BAÑO LEÓN, J. “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”. Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, 2021, p. 7.

⁸⁶ DÍEZ, S., y MARCO, E., Op. Cit., 2024, p. 74.

⁸⁷ España. Sentencia de Pleno del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de noviembre de 2011. Conflicto positivo de competencia 5250-2005. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Competencias en materia de asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992). Esta sentencia supone un giro centrado a la doctrina del *spending power* mantenido por la STC 13/1992, de 6 de febrero que establecía “«el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras)”

Resiliencia: En apoyo a la Comisión, se ha creado el Comité Técnico para el PRTR, que tiene como misión proporcionar asistencia técnica y documental. Su composición se define en función de criterios técnicos, garantizando la participación de expertos en gestión de fondos europeos. Entre sus principales funciones destacan la elaboración de estudios y análisis, el apoyo a la autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la formulación de orientaciones para la gestión eficiente de los recursos.

3. Departamento de Asuntos Económicos y G20 para el seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: tiene el propósito de informar de manera directa y continua al presidente del Gobierno. Para ello, se establece un protocolo de recopilación de información de los ministerios competentes, permitiendo un control permanente sobre la ejecución del Plan.

4. Foro de Participación y Diálogo Social: El PRTR prevé la creación de foros de participación y grupos de alto nivel con el objetivo de incluir a actores clave en la implementación del Plan. Además, se establece un foro específico para el diálogo social, facilitando la interlocución con sindicatos y organizaciones empresariales para la adopción de

medidas estructurales que favorezcan la recuperación económica.

5. Conferencia Sectorial del PRTR: Como mecanismo de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se crea la Conferencia Sectorial del PRTR, presidida por la ministra de Hacienda e integrada por representantes autonómicos y estatales. Su función es canalizar la participación de las comunidades y ciudades autónomas en la ejecución del Plan, estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional.

6. Autoridad Responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: es la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda encargado de la gestión y supervisión del cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR. Asimismo, ejerce de interlocutor con la Comisión Europea y coordina las relaciones con los distintos organismos implicados en la ejecución del Plan.

7. Autoridad de Control del PRTR: La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) asume la función de autoridad de control del PRTR, con la responsabilidad de garantizar un sistema de supervisión eficaz y eficiente. Además, coordina los controles llevados a cabo por entidades estatales, autonómicas y locales, asegurando el cumplimiento de la normativa europea.



1.5.1. Conferencia Sectorial de PRTR y las Conferencias Sectoriales

En relación con la Conferencia Sectorial de PRTR, realmente tiene una función casi residual. El artículo 44 del RD 36/2020 establece que es realmente en el marco de las conferencias sectorial específicas y consignadas para cada materia en las que la Comunidades Autónomas tienen competencia es donde se “procederá a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para subvenciones gestionadas por las CCAA (art. 86 LGP) con carácter plurianual”. En el caso que nos ocupa, la Conferencia Sectorial de Medioambiente está presidida por la ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico y serán miembros del Pleno las personas titulares de las Comunidades y Ciudades Autónomas por razón de su competencia en materia de medio ambiente (art. 4 Reglamento Interno de la conferencia sectorial de medio ambiente). En estas Conferencias Sectoriales, el orden de día se fija por la presidencia, así como la convocatoria de las sesiones, lo que confiere un papel al estado no justificado teniendo en cuenta sus competencias⁸⁸. En la Conferencia Sectorial de medioambiente la Presidencia fija el orden del día “teniendo en cuenta las propuestas de asuntos que hayan sido formuladas por los miembros de la Conferencia Sectorial”. Es decir, de alguna manera tiene un papel discrecional para no incluir en el Orden del día los asuntos de los demás miembros. En el ámbito de medioambiente esta potestad amplia del Estado es concedida a nivel jurisprudencial del TC como se verá, pero plantea interrogantes en cuanto a su

adecuación.

Este sistema puede tener beneficios como puede ser la específica competencia que todos los integrantes tienen sobre la materia, facilitando así la cooperación y colaboración, así como un diálogo abierto entre las Comunidades Autónomas, pero, en contra, dificulta la capacidad de articular la transferencia de recursos en las CCAA como sí que se realice en los fondos FEDER⁸⁹.

A nivel local, se ha destacado por varios autores⁹⁰, la falta de participación en los procesos de decisiones de las Entidades Locales pese a su figura clave para la ejecución de varias palancas y componentes como la integración territorial. La única mención es precisamente en la Conferencia Sectorial del PRTR que le reconoce la capacidad de presencia en caso de que la Conferencia Sectorial convoque a los representantes de la Administración local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (art.19.2. RD 36/2020).

1.5.2. La participación del sector privado en el modelo de Gobernanza del PRTR.

El sector privado, según la configuración actual, parece haberse limitado principalmente al papel de receptor de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), conforme a lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto-ley 36/2020. Esta circunstancia se evidencia en el documento que recoge las 100 principales entidades beneficiarias, en el cual se observa que diversas empresas han accedido a una parte de los fondos destinados a impulsar

⁸⁸ DÍEZ SASTRE, S., “El diseño y la gobernanza del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial” Informe Comunidades Autónomas, , nº 2021, 2022, p. 106.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ GIMENO FELIU, J.M., “Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva de distribución territorial” Informe Comunidades Autónomas, , nº 2021, 2022; GALÁN GALÁ, A., “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación” Revista catalana de dret públic, 2021, p. 112. Vid. Informe de posición de las autoridades metropolitanas europeas en la planificación y la implementación del MRR; Resolución del 14 de octubre de 2020 sobre el Barómetro Regional y local.

el pilar de la transición ecológica. No obstante, la participación del sector privado en la configuración y ejecución del PRTR puede materializarse a través del Foro de Participación y Diálogo Social, en el cual intervienen organizaciones empresariales. Sin embargo, no se ha documentado públicamente el alcance de las contribuciones derivadas de este Foro ni se ha divulgado en qué medida dichas aportaciones han influido en la optimización de la implementación del Plan.

No obstante, el sector empresarial desempeña un papel activo en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, los cuales, según Díez Sastre, pueden entenderse como un “instrumento de verdadera gobernanza no institucionalizada”⁹¹, en la medida en que buscan articular una colaboración efectiva entre el ámbito público y privado. En el caso del PERTE EHRA, su memoria detalla el régimen de gobernanza cuyo objetivo detalla es “maximizar las oportunidades de colaboración, la identificación de sinergias y el adecuado seguimiento del funcionamiento y el impacto de los instrumentos”⁹². La estructura de gobernanza se articula en dos niveles principales: *la gobernanza interministerial y la Alianza para las Renovables Innovadoras, el Hidrógeno Renovable y el Almacenamiento*. La primera está conformada por un grupo de trabajo presidido por la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), junto con representantes de distintos departamentos ministeriales cuyas competencias guardan relación con el PERTE. Por su parte, la Alianza tiene como propósito principal la integración

del sector privado en un espacio de participación que facilite la generación de sinergias orientadas a fortalecer la transición energética y consolidar la cadena de valor asociada. Este órgano está compuesto mayoritariamente por administraciones públicas, representantes de la sociedad civil y centros tecnológicos.

Sin embargo, esta estructura de gobernanza plantea diversas cuestiones, entre ellas la ausencia de una base legal claramente definida para su desarrollo, la falta de precisión en su relación con las Conferencias Sectoriales dentro de los ámbitos específicos que aborda, y la limitada participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, relegadas a un papel secundario dentro de la Alianza. Resulta especialmente llamativo que una de las herramientas clave para impulsar no solo la ejecución del PRTR, sino también una transformación estructural significativa, carezca de una regulación detallada y de mecanismos de transparencia adecuados que permitan conocer con claridad su funcionamiento.

En el caso del PERTE ERHA, por ejemplo, supone la movilización directa de más de 3.550 millones de euros de fondos a cargo del marco de Recuperación y Resiliencia, que se apalancarán más de 5.300 millones de euros de inversión privada⁹³. Sin embargo, esta estructura de cofinanciación conlleva riesgos significativos derivados de la falta de claridad en varios aspectos fundamentales:

- a) La ausencia de una descripción detallada sobre el proceso de financiación y los procedimientos

⁹¹ DÍEZ SASTRE, S., Óp. Cit. 2022, p. 108.

⁹² GOBIERNO DE ESPAÑA. Memoria del Perte de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/PERTE_Energias%20renovables_14122021.pdf

⁹³ Ídem.

para integrar la inversión privada implica incertidumbre en la operativa del proyecto. Sin directrices específicas, se incrementa el riesgo de asignaciones arbitrarias y la posibilidad de que se adopten criterios de distribución poco rigurosos, lo cual podría conducir a ineficiencias en la utilización de los recursos.

- b) No se establece de forma clara quiénes serán los responsables de aportar los fondos, especialmente en lo que respecta a la inversión privada. Esta falta de identificación genera incertidumbre en cuanto a la solidez financiera del proyecto, puesto que la participación de actores privados suele estar condicionada a la existencia de garantías, criterios de transparencia y un marco normativo riguroso.
- c) El hecho de no publicar los requisitos ni los criterios de financiación impide la posibilidad de un análisis público y riguroso del proceso. Esta opacidad puede generar dudas acerca de la equidad y objetividad en la asignación de recursos, incrementando el riesgo de corrupción y de un manejo inadecuado de los fondos asignados.

1.5.3. Problemas de competencia constitucional en materia medio ambiental.

La evolución reciente de la doctrina del *spending power* en España, en el marco de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y la consolidación de criterios por parte del Tribunal Constitucional en materia de competencia medioambiental, han llevado a la validación de una centralización y gestión estatal en esta materia. Aunque esta centralización puede buscar uniformidad y eficiencia en la ejecución de políticas ambientales,

también genera ciertos riesgos.

La gestión del medioambiente en España está distribuida entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, lo que implica una coordinación clave para abordar los desafíos climáticos.

La protección del medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades autónomas. De acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución Española al Estado le corresponde la “legislación básica sobre protección del medio ambiente”. La Sentencia de Pleno del TC 102/1995, de 26 de junio establece en su fundamento jurídico 9 que esto conlleva “una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos.”

Con esta competencia - y otras derivadas de la Constitución como la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13CE) - es que se aprueba la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*⁹⁴. Dicha Ley tiene como objeto asegurar el cumplimiento de España de los objetivos del Acuerdo de París, así como facilitar la descarbonización de la economía española, la transición a un modelo circular que garantice el uso racional y solidario de los recursos, así como, promover los impactos del cambio climático; y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que garantice un empleo decente y contribuya a la reducción de desigualdades.

Por su parte las Comunidades Autónomas tienen competencia en la “*gestión en materia de protección del medio ambiente*” en virtud del artículo 148.9 CE.

⁹⁴ España. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447

Sin embargo, el régimen competencial del medio ambiente ha sido una materia compleja por la conexión que tiene el medioambiente con otros sectores. La jurisprudencia constitucional a partir de 2005 ha adoptado una postura centralista del ámbito competencial del medio ambiente. Pueden apreciarse dos líneas jurisprudenciales: la primera es la seguida por la STC 149/1991 que abogaba por la centralización directa de las competencias medioambientales estableciendo que “*en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos*”⁹⁵. Es decir, la legislación básica puede “agotar” la capacidad de las CCAA en esta materia. Y la segunda, materializada en la STC 102/1995⁹⁶ y en posteriores como la STC 166/2002⁹⁷. En la primera se indicaba que es la normativa autonómica la desarrolla la legislación básica incluso estableciendo protección adicional con un estándar de protección siempre mayor. Para esta sentencia no existía una fórmula para establecer cuando la legislación estatal supera lo básico.

Si bien no existen jurisprudencia que directamente interprete de manera concretaría lo establecido en la STC 102/1995 han existido interpretaciones que tienden a un mayor centralismo

competencial. La STC 101/2005 en el FJ 5.d) establece *tres criterios* que caracterizan a la normativa básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23CE)⁹⁸:

1. La materia de medioambiente, se debe dejar un *margen a la normativa autonómica* que complete la legislación básica aun siendo mayor que en otros ámbitos. No se las puede vaciar de contenido.
2. La legislación estatal cumple una función de mínimos que las CCAA puede establecer niveles de *protección más altos*. Lo que la califica de legislación básica es su propia condición.
3. *Afectación transversal de las normativas medioambientales*. El medio ambiente tiene incidencia en otros sectores. La normativa estatal será válida si impone límites específicos a estas actividades para proteger los ámbitos que quedan dentro de su competencia. Sin embargo, si la regulación estatal excede estos límites y afecta ampliamente las competencias autonómicas, vulnera el orden competencial.

La STC 87/2019, de 20 de junio⁹⁹, aborda la delimitación competencial en materia de cambio climático, declarando

⁹⁵ España. Fundamento jurídico 1.d). Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional, en los recursos de inconstitucionalidad 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1988, 1723/1988, L1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988 (acumulados), interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353>

⁹⁶ España. Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995, del Pleno del Tribunal Constitucional, en los Recursos de inconstitucionalidad 1.220/1989, 1.232/1989, 1.238/1989, 1.239/1989, 1.260/1989 y 1.268/1989 (acumulados) contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; contra el Real Decreto 1.118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializable. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1995-18444>

⁹⁷ España. Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre de 2002, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 2989/95. Promovido por el presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2002-19482>

⁹⁸ España. Sentencia 101/2005, 20 de abril de 2005, del Pleno del Tribunal Constitucional. Conflicto positivo de competencia 2287-2000. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-8279>

⁹⁹ España. Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-10915>

inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 16/2017, de cambio climático de Cataluña. En el momento de dictarse esta sentencia, aún no se había aprobado la Ley estatal de cambio climático, y la norma autonómica tenía como propósito implementar en su territorio los compromisos asumidos por España en el Acuerdo de París.

Tradicionalmente, los Estados han sido los sujetos de Derecho Internacional responsables del cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales. No obstante, el Convenio Marco sobre el Cambio Climático¹⁰⁰, en sus párrafos 134 y 135, reconoce expresamente el papel de los gobiernos regionales y locales en la lucha contra el cambio climático. En este sentido, el magistrado Xiol Ríos, en su voto particular en la STC 228/2016¹⁰¹, subrayó que, si bien las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho Internacional, sí pueden ser consideradas actores subestatales con capacidad de actuación en el ámbito internacional. Asimismo, sostuvo que su proyección internacional no debe depender de lo que el Estado “permita”, sino del reparto competencial establecido en el bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, la sentencia objeto de análisis reafirma que las Comunidades Autónomas no pueden invocar tratados internacionales para asumir unilateralmente las obligaciones asumidas por el Estado, fraccionando así los compromisos internacionales de España. En esta línea, el Tribunal Constitucional advierte que el Estado no puede utilizar sus compromisos internacionales para invadir

competencias autonómicas, pero, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas tampoco pueden atribuirse facultades que no les corresponden para dar cumplimiento a dichas obligaciones¹⁰².

Además, el Tribunal adopta una interpretación de carácter centralista y transversal al considerar que la Ley catalana de cambio climático no se limita a la protección medioambiental, sino que incide directamente en la planificación de la actividad económica y en la producción y distribución de energía, ámbitos de competencia estatal. La sentencia establece que no es posible relegar los títulos competenciales estatales en materia de energía y economía a un papel secundario o accesorio¹⁰³. A juicio del Tribunal, la normativa catalana no solo persigue la protección del medio ambiente, sino que configura un modelo energético y económico alternativo, lo que supone una interferencia en las competencias exclusivas del Estado sobre la ordenación general de la economía y el sector energético.

En conclusión, la protección del medio ambiente, que incluye la preservación y la lucha contra el cambio climático, es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha reconocido la necesidad de que las Comunidades Autónomas dispongan de un margen normativo en esta materia, estableciendo que la legislación estatal no puede vaciar de contenido la normativa autonómica y debe garantizar, en todo caso, un nivel de protección ambiental superior al estatal. No obstante, la interpretación de la

¹⁰⁰ NACIONES UNIDAS. Convención Marco sobre el Cambio Climático - FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. 205. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109r01s.pdf>

¹⁰¹ España. Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 1442-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-910

¹⁰² España. Fundamento jurídico 7.d). Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional.

¹⁰³ España. Fundamento jurídico 4. Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional.

transversalidad del medio ambiente como una materia conexas a otras, como la actividad económica, ha propiciado una visión centralista, vinculándola a ámbitos que son competencia exclusiva del Estado.

Los riesgos que se derivan de esta doctrina junto con la del *spending power* puede conllevar la imposición de criterios generales no adecuados a las realidades específicas de cada territorio. La diversidad geográfica y socioeconómica de las Comunidades Autónomas demanda respuestas adaptadas a contextos particulares. Esta reducción en la autonomía podría disminuir la eficacia de la protección medioambiental a nivel territorial, ya que se elimina o debilita la intervención de actores que conocen de primera mano las problemáticas y potencialidades de sus regiones. Este hecho incrementa, también, el riesgo de que se tomen decisiones sin la debida rendición de cuentas ni la incorporación de conocimientos y perspectivas locales, afectando la legitimidad y efectividad de las políticas adoptadas.

1.6. Gobernanza en la gestión del PRTR

Una vez analizada la gobernanza en la decisión del PRTR se procederá a exponer cómo se articula la gestión del PRTR. La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, completado por la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, determinan una gobernanza de gestión jerárquica que desplazan la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a una actividad de gestión¹⁰⁴.

La Autoridad Gestora (Secretaría General

de Fondos Europeos) coordinará con las Entidades decisoras y las entidades ejecutoras la definición de Hitos y Objetivos de Gestión (art. 3 La Orden HFP/1030/2021). Para la formulación del resultado de cada componente en términos de hitos, objetivos e indicadores, así como el volumen de recursos empleados en su consecución se utilizará el informe de gestión. La responsabilidad de la información contenida en dicho informe que posteriormente podrá ser enviados a la Autoridad de Control por medio de la Autoridad gestora. La firma del informe de gestión corresponderá a las entidades decisoras o gestoras dependiendo de si se trata de un informe de gestión de un proyecto o subproyecto.

La Entidad Decisora se caracteriza por disponer de una dotación presupuestaria en el contexto del PRTR y por asumir la responsabilidad de la planificación y el seguimiento de las reformas e inversiones, así como de garantizar el cumplimiento de los hitos y objetivos propuestos. En este sentido, los departamentos ministeriales actúan como el órgano decisor de los componentes asignados, determinando las líneas estratégicas y la viabilidad de las intervenciones. Complementariamente, la subsecretaría del órgano ministerial se encarga de la elaboración, firma y tramitación del informe de gestión del componente. Además, se identifica un rol adicional—no especificado en términos de entidad— responsable de la elaboración, firma y tramitación del informe de gestión de la medida, así como de la suscripción de los informes de previsiones y de los certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos asociados (CID y OA).

Por otra parte, la Entidad Ejecutora tiene la responsabilidad operativa de llevar a

¹⁰⁴ GIMENO FELIU, J.M., “Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva de distribución territorial” Informe Comunidades Autónomas, , nº 2021, 2022, p. 70

cabo la ejecución de los proyectos o subproyectos derivados de las reformas e inversiones, siempre en el ámbito de sus competencias y de conformidad con los criterios y directrices establecidos por la Entidad Decisora.

- En el caso de los proyectos, la ejecución recae en los departamentos ministeriales y en la Administración General del Estado (AGE).
- En lo que respecta a los subproyectos, intervienen, además, entidades de las administraciones autonómicas— como las consejerías o departamentos análogos—y

entidades locales, junto con otros actores del sector público. En estos casos, la entidad ejecutora del subproyecto asume la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los hitos y objetivos definidos. Asimismo, el órgano gestor de la entidad ejecutora se encarga de la elaboración, firma y tramitación del informe de gestión correspondiente, abarcando tanto los informes de previsiones como los certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos críticos y no críticos del proyecto o subproyecto.

ENTIDAD	CARACTERÍSTICAS	ÓRGANOS	
Entidad Decisora (Anexo 1 La Orden HFP/ 1030/2021)	Entidad con dotación presupuestaria en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Responsabilidad de la planificación y seguimiento de las Reformas e Inversiones, así como del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas	Los departamentos ministeriales son la entidad decisora	Son entidad decisora de los componentes de los que son responsables
		Subsecretaría del órgano ministerial	Responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del componente
		No indicado	Responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión de la Medida y de la firma de los Informes de Previsiones y los Certificados de Cumplimiento de los hitos y objetivos CID y OA asociados a la Medida
Entidad Ejecutora (Anexo 1 La Orden HFP/ 1030/2021)	En el ámbito de sus competencias Entidad a la que le corresponden La ejecución de los Proyectos o Subproyectos de las correspondientes Reformas e Inversiones. Opera bajo los criterios y directrices de la Entidad decisoria	Departamentos ministeriales y AGE	En el caso de Proyectos
		Departamentos ministeriales, entidades de la AGE, de las Administraciones Autonómicas (Consejerías autonómicas o departamentos análogos) y Local y otros participantes del sector público.	En el caso de Subproyectos. En estos casos la entidad ejecutora del subproyecto asume la responsabilidad del cumplimiento de los HyO
		Órgano gestor de la entidad ejecutora	Responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del Proyecto o Subproyecto y de los Informes de previsiones y los Certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos críticos y no críticos del Proyecto o Subproyecto.
Entidades instrumentales	Entidades del sector público distintas de las entidades ejecutoras. Bajo la responsabilidad y la dirección de la entidad ejecutora. La Federación Española de Municipios y provincias puede ser una entidad instrumental cuando su participación esté expresamente prevista en los componentes y reciba participación (excepcional) Tienen que tener un Plan antifraude al igual que las entidades ejecutoras.		

II. EL NUEVO RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA TRAS LA RECEPCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

La contratación pública es una de las principales herramientas jurídicas necesarias para garantizar la ejecución del plan. Las fases previas a la ejecución del contrato, así como su ejecución, deben ir alineadas para contribuir al cumplimiento de los objetivos del MRR previamente planteados. Así, el Consejo en su Comunicación sobre inversión pública establece la necesidad de líneas de actuación para que la contratación pública sea un importante factor de éxito para fortalecer la resiliencia económica y social de la UE, así como la protección del medioambiente; se promueva la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas; implementar recursos rápidos que permitan medir los resultados y la eficacia del contrato¹⁰⁵.

La importancia de la contratación pública ha dado lugar a que en el Real Decreto-ley 36/2020 establezca en el capítulo 3 las Especialidades en materia de contratación con el propósito de agilizar la caraca burocrática en los contratos.

En primer lugar, se elimina la necesidad de la autorización del Consejo de ministros para los contratos y acuerdos marco celebrados por entidades estatales, siempre que se superen ciertos umbrales (12 millones de euros o contratos que se financien mediante arrendamiento financiero o con opción de compra y cuyo número de anualidades exceda cuatro).

A pesar de la redacción del preámbulo del RDL 36/20, el artículo 50 establece que los órganos de contratación deben evaluar si la situación de urgencia

imposibilita la tramitación ordinaria del procedimiento de licitación. En tal caso, se debe proceder a la *tramitación urgente*, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 9/2017, exigiendo así una declaración expresa y debidamente motivada de urgencia. Esta exigencia se inscribe en el marco de la normativa europea, que solo permite procedimientos acelerados en situaciones en las que los plazos ordinarios resultan impracticables, a fin de evitar una reducción sustancial de la competencia.

El RDL 36/20 introduce reglas específicas que, en caso de declaración de urgencia, implican la *reducción de los plazos* establecidos en la LCSP a la *mitad por exceso*, salvo que la propia ley disponga lo contrario en determinados supuestos. En los procedimientos abiertos, restringidos y licitación con negociación, la reducción a la mitad se aplica de forma general, excepto en lo referente a los plazos de presentación de proposiciones. En los procedimientos simplificados, se mantienen los plazos previstos en el art. 159 LCSP, estableciéndose, sin embargo, el plazo de presentación de proposiciones será, como máximo, de 15 días naturales. Además, cuando la adjudicación dependa de un juicio de valor, la valoración de las proposiciones se realizará en no más de 4 días naturales. Resulta asimismo fundamental que, en aquellos casos en los que se fije un plazo máximo sin establecer un mínimo, los órganos de contratación valoren de manera adecuada las circunstancias y la complejidad del objeto contractual, garantizando así el respeto a los principios de publicidad y concurrencia.

De acuerdo con los artículos 51 y 52 del RDL 36/2020, en los contratos que se

¹⁰⁵ UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo. Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente. (C/2020/c4121/01). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130(03))

financien con fondos procedentes del Plan se *amplían los supuestos de aplicación de los procedimientos abiertos simplificados*, elevándose las cuantías que posibilitan su utilización.

a) Procedimiento abierto simplificado ordinario

Las entidades públicas podrán optar por la aplicación de este procedimiento en contratos de obras, suministros y servicios, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- El contrato debe tener un valor estimado inferior al umbral establecido para aquellos sujetos a regulación armonizada.
- Entre los criterios de adjudicación incluidos en el pliego no debe figurar ningún criterio evaluable mediante juicio de valor o, en su caso, la ponderación de dichos criterios no podrá exceder el 25 % del total. No obstante, cuando el objeto del contrato sean prestaciones de carácter intelectual (como servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría o urbanismo), la ponderación máxima permitida será del 45 %.

b) Procedimiento abierto simplificado abreviado

Podrán adjudicarse mediante este procedimiento:

- Contratos de obras con un valor estimado inferior a 200.000 euros.
- Contratos de suministros y servicios con un valor estimado inferior a 100.000 euros, exceptuándose aquellos contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios de carácter intelectual.
- Se preserva la regla general de exclusión para aquellos contratos cuyo objeto corresponda a prestaciones de carácter intelectual,

con el objetivo de preservar la integridad del proceso evaluativo.

El art. 54 del RDL 36/2020 promueve la *elaboración de pliegos-tipo* que integren cláusulas técnicas y administrativas en los contratos celebrados para la gestión de los fondos procedentes del Plan de Recuperación. Dichos pliegos deberán incorporar, de forma obligatoria, criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social, siempre enmarcados en la normativa legal vigente (art. 54 RDL 36/2020).

Aunque la LCSP permite la aprobación de modelos particulares de cláusulas administrativas (art. 122 LCSP), esta normativa no contempla expresamente la elaboración de modelos o pliegos-tipo para prescripciones técnicas. La incorporación de estos modelos en el RDL 36/2020 se justifica en la necesidad de agilizar y normalizar, desde un punto de vista técnico, los procesos de contratación, lo que confiere a esta prescripción un carácter de normativa básica (art. 54 RDL 36/2020).

Por otro lado, el Comité Técnico para el Plan dispone de la facultad de aprobar orientaciones o pliegos-tipo de licitación que sirvan como guía para los gestores, en aras de mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos (art. 6 RDL 36/2020). Asimismo, el Ministerio de Hacienda está autorizado a suscribir acuerdos marco que fijen las condiciones a las que deben ajustarse la contratación de los distintos ministerios y organismos de la Administración General del Estado en los ámbitos de asistencia técnica, consultoría y auditoría, disposición que, al no ser de carácter básico, complementa el marco general establecido (art. 54.2 RDL 36/2020).

III. RIESGOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS CLIMÁTICOS EN ESPAÑA Y SU MITIGACIÓN A TRAVÉS DE PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE

CLASE	DESCRIPCIÓN	MITIGACIÓN DEL GIP
Mala Gobernanza	Centralización en la preparación del Plan y de la ejecución del Plan que generen cuellos de botella.	El GIP permitirá adoptar mecanismos para prevenir, detectar y corregir errores en la preparación y ejecución del Plan a través de la participación de los diversos actores, en aplicación de una buena gobernanza en la gestión de estos fondos.
Gobernanza PRTR PRTR	Falta de fundamento jurídico en las Alianzas de los PERTES por parte del sector privado.	El GIP apoya en la creación de un marco legal o principios para que las administraciones públicas y las empresas privadas puedan formar alianzas, y así fortalecer la transición energética y consolidar la cadena de valor asociada.
Mala Gobernanza PRTR	Escasa participación de Entidades Locales en el proceso de gobernanza y de gestión de los fondos. Así como de la sociedad civil.	Aumenta la participación de Entidades locales y de la sociedad civil en el proceso de gobernanza y de gestión de los fondos, para que estas no se vena limitadas meramente a una simple gestión y se reconozca el papel fundamental que tienen.
Transparencia PRTR	Nula información pública sobre los procesos de co-financiación público-privada de los PERTES.	El GIP Garantiza la transparencia y publicidad de los procesos de co-financiación a través de boletines públicos a la sociedad civil para garantizar la equidad y objetividad en la asignación de recursos.
Transparencia PRTR	Falta de trazabilidad y transparencia de los fondos del MRR ¹⁰⁶ .	El GIP se constituye como una herramienta que permite el acceso público a la información de los fondos MRR, facilitando la trazabilidad de los proyectos y optimizando los mecanismos de supervisión.
Fraude PRTR	No hay un registro público en el que se establezcan todos los proyectos que contribuyen en España al MRR, no se indica como se cotejan los datos para evitar la doble financiación con otros fondos.	Con la implementación del GIP, se busca generar transparencia y trazabilidad de los proyectos que contribuyen en España al MRR, haciendo esta información pública para toda la sociedad civil.
Mala Gobernanza	La articulación distinta en el reparto de los distintos fondos medioambientales entre las Comunidades Autónomas puede dificultar la coordinación y el objetivo de los fondos al tener requisitos distintos.	Apoya a crear una estructura armónica y organizada en el reparto de los fondos medioambientales entre las Comunidades Autónomas, garantizando que se establezcan requisitos uniformes.
Fraude PRTR	Gestión de grandes sumas de dinero en plazos muy escasos	El GIP apoyará estableciendo mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas que limitan las oportunidades de fraude o malversación.

¹⁰⁶ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Fondos de recuperación tras el COVID-19: el foco de atención de nuestras auditorías va a cambiar. 2024. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/es/news/NEWS2025_01_NEWSLETTER_02

Fraude PRTR	Dificultad de obtener datos fiables sobre el cumplimiento de los objetivos, puesto que a menudo se agrega información de diferentes organismos de ejecución y relativa a múltiples perceptores finales de manera que se complique la detección de irregularidades, aumentando el riesgo de uso indebido de los fondos.	El GIP tiene por objetivo garantizar la transparencia sobre el cumplimiento efectivo de los objetivos, para que la información de los diferentes organismos de ejecución sea fiable, y en este sentido se tenga un control respecto del uso de los fondos.
Medioambiente	La falta de indicadores comunes para medir el impacto ambiental y las emisiones de GEI dificulta el seguimiento del cumplimiento de los objetivos climáticos de la UE, lo que puede reducir la eficacia de las inversiones verdes y limitar la rendición de cuentas.	Busca establecer indicadores comunes de medición del impacto ambiental, dando uniformidad a herramientas como el GHG Protocol y ArcGIS o QGIS para asegurar el cumplimiento de los objetivos climáticos de la UE. De esta manera, se ofrece una perspectiva clara sobre los efectos reales y ayuda a determinar si las acciones implementadas lograron reducir su huella ecológica.
Medioambiente	La legislación no exige que se evalúe la contribución del Mecanismo a los objetivos climáticos de la UE, ni que se notifique el gasto real, lo que limita la pertinencia para las partes interesadas.	Al existir una laguna en la legislación respecto de la exigencia de evaluación del Mecanismo a los objetivos climáticos de la UE, el GIP realiza trazabilidad respecto de la contribución a los objetivos de la UE, como también del gasto real.
Medioambiente	La ausencia de criterios claros y la limitada capacidad técnica pueden dificultar la aplicación real del principio DNSH.	El GIP da una pauta sobre los criterios que en el marco del compromiso de las administraciones públicas y de las empresas deben seguir para no desarrollar actuaciones contrarias al principio DNSH.
Medioambiente	El sistema de checklist del DNSH puede reducirse a un trámite sin control efectivo. La falta de supervisión adecuada dificulta la detección de incumplimientos ambientales.	La implementación del GIP facilita el seguimiento del cumplimiento del principio de DNSH, para que no se trate de un simple requisito. Así se garantiza una supervisión integral sobre las obligaciones ambientales.
Fraude	No se puede trasladar a los contratistas la responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos del PRTR, lo que puede generar ineficiencias y desvíos en la ejecución de los proyectos.	El seguimiento respecto de los objetivos del PRTR es esencial para el cumplimiento y ejecución de los proyectos, por tanto, el GIP facilita que esta responsabilidad no recaiga en el contratista, evitando que se cometan actos fraudulentos y garantizando su integral ejecución.
Transparencia Fraude	La documentación contractual debería reflejar con claridad la inversión y medida concreta a la que se vincula cada contrato dentro del PRTR. Sin embargo, en la práctica, esta información suele estar ausente, lo que dificulta el seguimiento y control del destino de los fondos.	A través de la implementación del GIP se garantiza que la documentación contractual refleje de manera clara la inversión y medida concreta a la que se vincula dentro del PRTR.
Transparencia	Reducción del plazo de las licitaciones con negociación	La implementación del GIP mediante un grupo experto permite reducir el plazo de las licitaciones con negociación, fijando acuerdos expeditos entre la administración y el contratista.
Medioambiente	Aumento del umbral para un procedimiento abierto simplificado abreviado, dado que permite una tramitación más ágil al hacer opcional la celebración de la mesa de contratación. No obstante, esta elección implica que no se evaluarán criterios medioambientales, lo que podría afectar la integración de consideraciones ecológicas en la adjudicación de los contratos.	Con la implementación del GIP se garantiza que en caso de existir aumento del umbral para un procedimiento abierto simplificado abreviado en el que no se celebren mesas de contratación, se cumplan con los criterios medioambientales en el marco de la contratación, integrando principios ambientales en las etapas de contratación.



CAPÍTULO III: UNA HERRAMIENTA PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES

LA RECEPCIÓN DE LOS GIP EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE

La contratación pública estratégica se configura en la actualidad como un instrumento jurídico esencial para la incorporación de objetivos de interés general en el ámbito de la contratación administrativa, particularmente en lo relativo a la sostenibilidad medioambiental. Esta dimensión, conocida como contratación pública verde, ha adquirido un peso creciente tanto en la legislación comunitaria como en el derecho interno. En este sentido, la contratación pública no solo cumple una función económica, sino que también se erige como vehículo para la implementación de políticas públicas ambientales.

La Comisión Europea ha anunciado recientemente su intención de revisar las Directivas de contratación pública¹⁰⁷, con

el objetivo de reforzar la sostenibilidad, la resiliencia y la eficiencia del gasto público. Esta reforma ofrece una oportunidad para repensar la manera en que los Estados miembros, incluido España, articulan sus políticas de contratación, incluyendo mecanismos innovadores como los Pactos de Integridad Verdes, que buscan integrar la dimensión medioambiental con la transparencia, la integridad y la participación ciudadana.

Con el fin de valorar el encaje jurídico de los GIP en el ordenamiento español, en primer lugar, se analizará el marco normativo de la contratación pública verde en España, con especial atención a los principios, obligaciones y facultades que la Ley 9/2017, de Contratos del

¹⁰⁷ COMISIÓN EUROPEA. Brújula de competitividad. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en

Sector Público (LCSP)¹⁰⁸ reconoce a los órganos de contratación en materia medioambiental. Posteriormente, se examinará la compatibilidad de los GIP con dicho marco, identificando los espacios jurídicos que permiten su implementación, así como las oportunidades que ofrece la contratación estratégica para su desarrollo práctico.

I. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE: ¿LA PUERTA DE ENTRADA DE LOS GIP?

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Datos sobre la integración de criterios ambientales en la contratación pública en España

El Informe trienal de contratación pública en España (2021-2023), del Ministerio de Hacienda, se logra apreciar un incremento sostenido de la utilización de la contratación pública verde en España, como puede verse en el gráfico.



Fuente: Informe trienal de contratación pública en España (2021-2023).

El informe sitúa el porcentaje de la contratación pública, que integra criterios ambientales, en un 34,7% en la actualidad. Estos datos tienen el interés, ya indicado, de una tendencia positiva al crecimiento en este ámbito.

El Informe de la OIRESCON sobre la contratación pública estratégica en el ejercicio 2023 indica, sobre la base de las tipologías de contratos analizados¹⁰⁹, de un total de 3.240 contratos, 2.152 contratos, el 66.5% del total, no tienen ningún tipo de criterio de adjudicación social, ambiental o de innovación.

El informe trienal y el informe de la OIRESCON no ofrecen una información completa e integral, debido a las carencias de información de las que adolece el sistema.

Para disponer de datos efectivos, fiables, de la existencia de una contratación pública verde transformadora, es preciso, en primer lugar, estandarizar qué es compra pública verde para prestaciones prioritaria -tal y como ha hecho la Comisión Europea con la aprobación de criterios comunes¹¹⁰⁻, y, en segundo lugar, limitar el análisis de lo que es compra verde a la toma en consideración o no de esos criterios técnicos europeos, nacionales o autonómicos en expedientes concretos de contratación.

La información disponible en la Plataforma de contratación del sector

¹⁰⁸ España. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

¹⁰⁹ Se refieren a servicios cuyos CPV comienzan con los dígitos 72 (CPV 72): Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo; Suministro cuyos CPV empiezan por los dígitos 48 (CPV 48): Paquetes de software y sistemas de información; Suministro cuyos CPV empiezan por los dígitos 302 (CPV 302): Equipo y material informático.

¹¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. Circabc. https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/f69e60f9-9dc6-4345-aa18-b9a4b6dfdbf0?p=1&n=10&sort=modified_DESC

público (en adelante (PLACSP) se basa en declaraciones realizadas por el personal de los órganos de contratación sobre lo que merece la consideración de compra pública verde, lo que abre la puerta a que tengamos una percepción alterada del avance efectivo de la compra pública verde. Un ejemplo de ello es la contratación de una obra de construcción de un vertedero, obra incompatible con los objetivos de economía circular de la UE. Dicha contratación puede ser considerada como compra verde, si integramos un criterio de adjudicación que otorga un punto adicional a las ofertas que integran un aspecto menor de la ejecución de la obra. Al mismo tiempo, puede que obviemos la consideración como compra verde, de un contrato público con una definición impecable de especificaciones técnico-ambientales, pero que no integra ningún criterio de adjudicación ambiental.

Este problema de la calidad de los datos de seguimiento se refleja en el **Informe de la OIRESCON sobre la contratación pública estratégica en el ejercicio 2023**:

“Respecto a los criterios estratégicos, tal y como se ha venido recogiendo en los IAS aprobados por esta Oficina, debe indicarse que estos no se incluyen en los datos abiertos con el detalle suficiente, por lo que no es posible una explotación masiva de dicha información. Por otro lado, sigue sin existir una verificación ni control de calidad de la información registrada, lo que impide asegurar la certeza y calidad del dato. Por ello, el análisis de supervisión realizado por esta Oficina implica un análisis manual minucioso y detallado “pliego a pliego”. Dada la necesidad de realizar así la actuación y ante la evidente imposibilidad de efectuar el examen del total de los contratos del Sector Público, se ha optado por seleccionar una muestra a

partir de unos CPV determinados y, respecto a ellos, facilitar un estudio con carácter absoluto.”

Para evitar el *greenwashing* en el sector público y tener una visión objetiva del avance de la compra pública verde, es preciso definir a nivel comunitario un sistema de seguimiento que nos permita tener datos de calidad sobre la utilización de la compra pública verde.

1.2. Consideraciones sobre el marco normativo general de la contratación pública verde

La Ley 9/2017 de contratos del sector público de España recoge dentro de su articulado la obligación de incorporar, en toda contratación pública de manera transversal criterios sociales y medioambientales. En este sentido, establece que: “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social” (art. 1.3, LCSP).

Esta obligación de contratación es compatible con la relativa libertad que otorga la LCSP al órgano de contratación para realizar dicha integración, de modo flexible, mediante la determinación de prescripciones técnicas, criterios de selección, criterios de adjudicación y/o condiciones especiales de ejecución. La LCSP deja libertad a los órganos de contratación sobre la determinación del objeto de contrato, y también para la definición de objetivos estratégicos

ambientales a integrar en la preparación contractual.

Las previsiones de la LCSP han sido completadas en España a través de una extensa regulación sectorial ambiental, que ha ido introduciendo previsiones en materia de compra pública verde, sin una planificación de fondo y, a veces, con carencias técnicas y escasa incidencia práctica.

Esta normativa sectorial se está desarrollando en dos ámbitos principales: **el cambio climático; y los residuos y la economía circular**. El desarrollo normativo sectorial ambiental se está produciendo en estas dos materias, tanto a nivel estatal como autonómico. En dichas regulaciones se integran previsiones sobre el uso de la compra pública para apoyar objetivos de las políticas ambientales en materia alimentaria.

Como ejemplo de regulación en materia de cambio climático, y sin fines de exhaustividad por la diversa y reciente normativa autonómica, se va a realizar una referencia a la **Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética** (en adelante la LCCTE). Esta norma dispone, por citar algunas de sus previsiones de mayor interés, que se incorporará como prescripciones técnicas particulares criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático (art.31 LCCTE). Con esta finalidad, la Ley de cambio climático prevé que, en el plazo de un año, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Hacienda elaborarán “un catálogo de prestaciones” en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra el cambio climático y de reducción de emisiones y de huella de carbono, “incluidos los relacionados con una

alimentación sostenible y saludable” (art. 31.1, Ley 7/2021). **No se han desarrollado por el momento estos criterios**. Como veremos más adelante, la articulación jurídicamente vinculante de estos criterios de alimentación sostenible, sobre la base de información de calidad técnica y adaptada al contexto económico, social y productivo, es la mejor vía para el fomento de la compra pública sostenible.

En el ámbito de la regulación en materia de economía circular, la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular** (LRSCEC) identifica la compra pública como instrumento económico posible para la consecución de sus objetivos. Incorpora un enfoque obligatorio al establecer que “*las administraciones públicas incluirán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas*” (art. 16.2, LRSCEC). Esta previsión dota de carácter imperativo a la genérica previsión de la necesidad de fomentar la compra pública con criterios de circularidad. No obstante, esta previsión genérica, que es representativa de muchas de las previsiones de la legislación sectorial en materia de compra verde, no ha sido adecuadamente articulada a nivel jurídico y técnico, por lo que no cabe esperar un efecto transformador en el comportamiento de los órganos de contratación.

Las normas autonómicas en materia de cambio climático y economía circular indican la tendencia creciente hacia la densificación de un régimen sectorial de la compra pública circular en estas

normas sectoriales. Con todo, hay que advertir que los modelos y el nivel de ambición es diferente. Por ejemplo, en materia de residuos y economía circular, nos encontramos con Leyes o proyectos de Ley que establecen exigencias de planificación en materia de contratación pública ecológica, en las que se definen objetivos y prioridades para dichos planes (Navarra¹¹¹, Comunidad Valenciana¹¹²), otras que marcan el camino para una contratación pública circular obligatoria, aunque con elevadas cautelas (Andalucía¹¹³), y otras que integran únicamente meras referencias genéricas, de previsible impacto menor o irrelevante (Galicia¹¹⁴, Castilla-La Mancha¹¹⁵).

Con todo, pese a las barreras y carencias del marco jurídico y organizativo, que analizaremos a continuación, la integración de consideraciones ambientales, como un objetivo primario e interno de la regulación de contratos públicos, está avanzando hacia un estadio de madurez regulatoria, marcado por el cambio de paso comunitario hacia un enfoque obligatorio, y por la toma de conciencia sobre la relevancia de la dimensión técnica de la compra pública verde.

1.3. La integración de la perspectiva climática en las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia otorga un peso particular al “pilar”¹¹⁶ de la “transición ecológica”, en coherencia con Pacto Verde Europeo, como estrategia de crecimiento sostenible de Europa, y los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Esto implica que el Mecanismo “solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de «no causar un perjuicio significativo»”¹¹⁷ (DNSH en sus siglas en inglés) a concretos objetivos ambientales (art. 5, RMRR). No financia, en consecuencia, proyectos de inversión con cargo al MRR, que no superen la evaluación de perjuicios significativos para concretos objetivos ambientales. El mecanismo financia, por tanto, actividades que “respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental y el principio de «no causar un perjuicio significativo” (en adelante principio DNSH, de acuerdo con sus siglas en inglés) (considerando 23). Con la finalidad

¹¹¹ España. Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra.

¹¹² España. La Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

¹¹³ España. Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

¹¹⁴ España. Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia.

¹¹⁵ España. Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de economía circular de Castilla-La Mancha.

¹¹⁶ Unión Europea. El Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR) está destinado a apoyar medidas apoyo a medidas que se refieran a ámbitos políticos de importancia europea (denominados “pilares”). Estos pilares son: “La transición ecológica; la transformación digital; un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pequeñas y medianas empresas (pymes) sólidas; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a, entre otras cosas, aumentar la capacidad de respuesta y la preparación ante las crisis; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades” (considerando 10; art. 3).

¹¹⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Cuestionario de autoevaluación del cumplimiento del principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). 2021. Disponible en: https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/cuestionariodnshmitecov20_tcm30-529213.pdf

de ofrecer orientación a este respecto, la Comisión ha desarrollado orientaciones técnicas a los Estados para cumplir esta exigencia, mediante la aprobación de “Guía técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (2023).

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante RDL 36/2020) no ha hecho un esfuerzo particular por la integración de la perspectiva estratégica en la ejecución contractual de PRTR. El RDL 36/2020 ha realizado una mera referencia genérica a la necesidad de incorporar cláusulas estratégicas en los pliegos tipo, centrando el grueso de su regulación en un enfoque centrado exclusivamente en la ejecución de gasto, con medidas normativas focalizadas en la reducción formal de los plazos procedimentales.

La normativa autonómica de medidas urgentes para la mejora de la gestión contractual de los fondos PRTR¹¹⁸ sí ha puesto el acento en “comprar mejor”, esto es, en la necesidad de integrar cláusulas y criterios estratégicos en la preparación contractual con la finalidad de que los contratos sean herramientas complementarias para fortalecer los “pilares” políticos de los fondos Next Generation. Este es el caso, por ejemplo, de Andalucía, Cataluña, Islas Canarias, Comunidad Valenciana. Algunas de estas normas autonómicas de medidas urgentes introducen obligaciones de compra estratégica que exigen a las unidades gestoras la integración efectiva

de cláusulas estratégicas en cada uno de los contratos que preparen.

La Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia reitera la condicionalidad ambiental del RMRR. El principio DNSH y el “etiquetado verde” son considerados “principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por lo tanto transversales en el conjunto del Plan” (art. 2.2.). Ambas exigencias ambientales, deben, en consecuencia, integrarse y cumplirse, desde un inicio, en la fase de preparación contractual de cada uno de los contratos de ejecución MRR. El incumplimiento del principio de DNSH puede implicar el riesgo de descertificaciones, si en la fase de ejecución de los fondos se financian “actividades no elegibles”, que están excluidas de financiación, o “actividades elegibles”, pero para las que no se puede demostrar el cumplimiento del principio DNSH (es decir, que hayan tenido una evaluación DNSH negativa).

Esta condicionalidad ambiental a las inversiones financiadas con fondos comunitarios no es exclusiva del MRR, y se extiende a otros fondos comunitarios. Esto muestra como las políticas ambientales actúan como un elemento de redefinición de todas las políticas sectoriales de la Unión Europea, en coherencia con los objetivos de transformación hacia un modelo hipocarbónico y circular, excluyendo de las políticas comunitarias de fomento los proyectos e inversiones incompatibles con la transición verde.

¹¹⁸ PERNAS GARCÍA, “Comprar “rápido” y “estratégicamente” en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis, propuestas y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas”, Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, N° Extra 20, 2021 (Exemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), págs. 155-216

Por otra parte, las “Orientaciones para la incorporación de criterios transversales para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” del Comité Técnico para el citado Plan destaca las obligaciones de compra verde del artículo 31 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. En este sentido indica que “en la medida en que en una de las cuatro directrices del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la transición ecológica, se recomienda hacer una interpretación extensiva de esta obligación, e incluirlo como criterio de selección y criterio de valoración en la medida de lo posible”. Esta recomendación es coherente con las previsiones de la Ley 7/2021 y está alineada con los objetivos, inversiones y reformas del PRTR, donde más del 40% de las inversiones responden al eje de la transición verde. Las orientaciones aluden al catálogo de prestaciones de la LCCTE. Este catálogo, pendiente de desarrollo por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante MITERD), si define concretas cláusulas y criterios ambientales, jurídicamente seguras, para una relación amplia de prestaciones de elevado impacto climático, al modo de las fichas o criterios comunes elaborados por la Comisión Europea, servirán para suplir las carencias de información técnica de calidad que limita el avance de la compra pública verde. Además, desde la perspectiva de la ejecución del PRTR y de otros fondos europea, debería ser una herramienta válida de referencia para el cumplimiento del principio DNSH, ya que, como ha indicado la Comisión Europea, la integración de criterios de compra pública verde es un indicio de cumplimiento del indicado principio.

2. BARRERAS Y CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

2.1. Consideraciones generales

La Comisión Europea publicó, en 2021, un informe sobre la “Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior” (COM/2021/245 final). En dicho informe se ponía el acento en las principales barreras para la implantación de la compra estratégica en el funcionamiento de los órganos de contratación de los poderes adjudicadores de los Estados miembros. Indicaba, en primer lugar, algunos problemas generales de la contratación pública:

- Conocimiento insuficiente de las normas por parte de los profesionales.
- Dotación inadecuada de personal y de medios.
- Falta de competencia en materia de contratación y conocimiento insuficiente del mercado
- Presiones políticas para alcanzar resultados y hacerlo en plazos reducidos, lo que implica menos tiempo para planificar y ejecutar el procedimiento de forma adecuada.
- Preferencia de los poderes adjudicadores por el criterio de adjudicación del precio.
- Poca o ninguna investigación de mercado previa, lo que se traduce en especificaciones poco realistas u obsoletas.

En segundo término, el informe incidía en los problemas específicos de la integración de criterios ambientales en la contratación pública:

- Ausencia de obligación jurídica de incorporación de criterios ambientales. Solo un tercio de los Estados miembros, han establecido dicha obligación.

- Falta de seguridad jurídica sobre la correcta interpretación del requisito de «vinculación al objeto del contrato» y el temor a posibles litigios.
- Ausencia de datos sobre la eficacia y los beneficios económicos de aplicar los criterios de la compra pública verde y la dificultad para supervisar su aplicación.
- Escasez de competencias y conocimientos específicos entre los funcionarios encargados de los procedimientos de licitación.
- El hecho de que la compra pública verde pueda percibirse como un obstáculo a la competencia, en el sentido de que restringe la participación de las pymes en las licitaciones públicas.
- Ausencia de datos de calidad sobre la utilización de la compra pública verde.

2.2. Desarrollo de las barreras indicadas

Destacamos y desarrollamos a continuación algunas de las barreras indicadas, en el marco jurídico-administrativo español.

A) Las limitaciones de un enfoque voluntario de compra pública verde en la UE

El Plan de Acción de Economía Circular de la UE (“A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe”¹¹⁹ (2020) reconoce que la contratación pública verde¹²⁰ ha tenido “un impacto reducido”, “debido a las limitaciones que imponen los

enfoques voluntarios”. Propone una aproximación más ambiciosa, basado en un cambio de paradigma, mediante la incorporación de obligaciones de compra pública verde en la legislación sectorial de la UE.

B) Los déficits de las previsiones de compra pública verde contenidas en la legislación sectorial

La legislación sectorial ambiental ha incurrido en una dinámica habitual, casi inercial, de introducir, sin más, previsiones generales que animan a las administraciones pública a fomentar, o incluso exigen el uso de la compra pública verde y circular. Esas previsiones, hasta el momento, han sido de escasa utilidad. Son generalmente ignoradas o directamente desconocidas por los órganos de contratación, lo cual en cierto sentido es entendible dada la ausencia de conexión entre la normativa de contratación y la regulación sectorial ambiental.

Con todo, en las normas más recientes se aprecia una tendencia hacia la densificación y mejora técnica de estas previsiones en la legislación sectorial, que parece indicar una tendencia hacia el reforzamiento de este enfoque estratégico en la contratación pública.

C) La inseguridad jurídica sobre la vinculación con el objeto del contrato

El TJUE (asuntos Concordia Bus, 2002¹²¹, Wienstrom GmbH, 2003¹²²) exige que los criterios de valoración

¹¹⁹ COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO. A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 98 final, 11 de marzo de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1_0017_02/DOC_1&format=PDF

¹²⁰ LAZO VITORIA, X. (Dir.), Compra pública verde y cambio climático, Atelier, 2022.

¹²¹ España. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland Oy Ab (anteriormente Stagecoach Finland Oy Ab) contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne. Asunto C-513/99. Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de septiembre de 2002. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513>

¹²² España. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sala sexta) de 4 de diciembre de 2003, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria. Asunto C-448/01. Diario Oficial de la Unión Europea, C 21, 24 de enero de 2004, p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

ambientales estén vinculados con el objeto del contrato y no con condiciones o características subjetivas del operador económico. La vinculación con el objeto del contrato garantiza la generación de rendimiento ambiental directo derivado de la ejecución contractual, y reduce el riesgo de su utilización inadecuada como una vía para dar cobertura a decisiones discriminatorias o poco transparentes y, en consecuencia, de consiguientes conflictos jurídicos; lo cual iría en claro perjuicio de la expansión necesaria del uso de criterios ambientales en las decisiones de compra de los entes del sector público.

La Directiva 2014/24 prevé una interpretación amplia de lo que se entiende por vinculación con el objeto del contrato (art. 67.3). El TJUE admitió, ya hace veinte años, la posibilidad de utilizar cláusulas o criterios ambientales vinculados a los “procesos o métodos de producción”, sin vínculo con el rendimiento operativo o funcional de las ofertas (Wienstrom (2003). También ha admitido cláusulas que no generan rendimiento económico directo para los poderes adjudicadores (Concordia Bus, 2002).

Sin embargo, pese a la doctrina del TJUE, el **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TARC)** ha desarrollado una doctrina, con vocación de generalidad, que supone una barrera importante al avance de la compra pública estratégica. Esto se refleja claramente en la Resolución 235/2019 que fijó la doctrina del Tribunal con relación al uso de criterios de adjudicación ambientales o sociales. Esta doctrina excluye la aplicación de criterios de valoración de ofertas que no permitan hacer un análisis comparativo del nivel de rendimiento operativo o funcional de las ofertas. No es posible, a juicio del

Tribunal, utilizar criterios estratégicos que no afectan a la calidad operativa de la prestación; que solo remitan a su rendimiento social o ambiental.

Aunque esta doctrina ha tenido proyección especialmente con relación a los criterios sociales, la traslación de esta doctrina a los criterios de adjudicación ambientales impediría la aplicación de buena parte de los criterios comunes ambientales aprobados por la UE, o los desarrollados por diferentes administraciones territoriales, que persiguen, en buena parte de los casos (como los criterios referidos a la huella de carbono, por ejemplo), determinar exclusivamente el nivel de rendimiento ambiental de las ofertas.

La interpretación restrictiva del TARC considera que los criterios sociales o ambientales solo pueden estar configurados como criterios que aludan a su mejor rendimiento económico directo para el poder adjudicador, o como criterios de “calidad”, entendida esta en un sentido estricto, como mejor rendimiento operativo en la ejecución de la prestación. La aplicación de la doctrina del TARC a los criterios de adjudicación validados por el TJUE en los asuntos Concordia Bus (2012), Wienstrom (2003), Comisión/Países Bajos (2012), que han construido la doctrina del uso estratégico de la contratación, nos llevaría a considerar que son criterios ilegales. Este posicionamiento doctrinal ha generado un **“clima” de inseguridad jurídica**, que retrae a los órganos de contratación a la hora de utilizar criterios estratégicos.

Con todo, hay tribunales administrativos autonómicos de recursos contractuales, que desde una comprensión adecuada del enfoque estratégico de la Directiva 2014/24 y de

la LCSP, se han pronunciado a favor de la validez de criterios de adjudicación sin incidencia directa en el mejor rendimiento operacional o funcional de la prestación¹²³.

D) La ausencia de estandarización de la compra pública verde para concretas prestaciones, mediante el desarrollo de criterios específicos

La obligación general de incorporación de consideraciones ambientales de la LCSP, sin definir criterios específicos obligatorios de compra pública verde, no ha generado una integración plena de la perspectiva estratégica en la preparación de los contratos del sector público. Así, esta **obligación legal no se ha desarrollado de modo completo como para esperar resultados favorables**. Aunque existen ejemplos de desarrollos de criterios o cláusulas ambientales en administraciones más comprometidas con la compra pública sostenible, **no se ha procedido un desarrollo sistemático a nivel estatal de criterios técnicos**. El avance de este enfoque ambiental de la LCSP depende, en la práctica, de la **voluntad política** de las correspondientes administraciones o de la **motivación y conocimiento técnico** del personal de cada poder adjudicador, lo cual no es el mejor escenario para su impulso efectivo.

Para la aplicación efectiva y transformadora de la contratación pública en España, ya no es suficiente con una mera obligación general como la que prevé la LCSP, que los actores no perciben como relevante o materialmente obligatoria; no colma las **necesidades de conocimiento e información** derivada de la dimensión técnica de la compra verde (que no se

da en la misma medida con la compra social).

La problemática indicada en este apartado **ha tenido impacto en la aplicación del principio DNSH**. La falta de conocimiento técnico ambiental de naturaleza transversal en la estructura administrativa y de recursos suficientes y la no disposición de criterios de referencia ambientales que permitan una aplicación adecuada del principio DNSH han dificultado una aplicación efectiva de dicho principio, y seguramente ha abierto la puerta a un cumplimiento formal. Las dificultades de implementación de este nuevo principio y la carencia de metodologías maduras nos llevan a pensar que pocos órganos administrativos tienen la capacidad autónoma para una aplicación sustantiva y real de dicho principios

E) Las resistencias culturales de los agentes implicados en la preparación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos, como barrera a la implantación de la compra pública sostenible

Además, el marco flexible que prevé la LCSP, se ve lastrado no solo por las carencias de conocimiento técnico, sino también por una **cultura jurídico-administrativa resistente al cambio**, que tienen a repetir, pese a las previsiones legales, las pautas de un modelo de gestión focalizado en la eficiencia económica. La necesidad de cambio en nuestro marco jurídico deberá venir de la mano del Derecho comunitario y de la nueva tendencia político-jurídica de la UE hacia un enfoque obligatorio en la contratación pública verde, así como de las **medidas adoptadas por el legislador** para incorporar este proceso y **acelerar el cambio cultura**

¹²³ Véase, en este sentido: España. Resolución 349/2020, de 29 de octubre de 2020, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, o la Resolución 31/2022, de 2 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Canarias

que condiciona el uso generalizado de los contratos como herramienta de transformación social. Ello no es impedimento para incorporar criterios que otorguen cierto grado de flexibilidad a los órganos de contratación en los casos de inviabilidad técnica o desproporción económica de la incorporación de ciertas previsiones.

F) La adopción de condiciones especialidad de ejecución del contrato

A la hora de dar cumplimiento a las exigencias de la LCSP sobre el establecimiento de condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter estratégica, se aprecia un cierto cumplimiento formal, mediante cláusulas genéricas o de un contenido sustantivo no suficientemente denso como para esperar resultados estratégicos efectivos.

G) El déficit en el seguimiento y la ejecución contractual

Uno de los principales problemas para la implantación efectiva, y transformadora, de la compra pública estratégica, es el inadecuado seguimiento de la aplicación de las cláusulas ambientales en la ejecución contractual. Estas carencias ponen en cuestión el rendimiento ambiental del contrato buscado en los procesos de preparación contractual con perspectiva estratégica. Las mayores ineficiencias estratégicas, y también económicas, se generan en la fase de ejecución del contrato por la ausencia de capacidad y cultura de control de la ejecución contractual.

H) Las dificultades y barreras y su expresión en la ejecución de fondos PRTR

Las dificultades para la integración de la perspectiva ambiental en la ejecución de fondos NG no es más que el reflejo

del lento camino para la integración generalizada de la compra estratégica, no meramente formal, en la gestión administrativa de los contratos públicos.

Las dificultades y barreras comentadas unidas a las urgencias de la ejecución de los fondos; a las carencias del marco normativa de la contratación pública en relación al uso estratégico; a la ausencia de una programación administrativa efectiva de la compra estratégica, que supla la falta de información y de herramientas técnicas de calidad para una amplia panoplia de prestaciones de elevado impacto estratégico; a la falta generalizada de estructuras administrativas de apoyo y asesoramiento técnico a las unidades gestoras responsables de la preparación técnica contractual; a las carencias en términos de capacitación de los diferentes actores que interviene en el proceso de preparación contractual; a una cultura administrativa defensiva, centrada exclusivamente en la ejecución formal del gasto, con aversión al riesgo y a la innovación y poco capacitada para la transformación social a través de la actividad contractual y la evaluación de resultados estratégicos, etc., nos plantean dudas sobre el cumplimiento de los resultados estratégicos de los fondos NG, sobre su impacto social efectivo.

3. TENDENCIAS: HACIA UN NUEVO MODELO DE COMPRA PÚBLICA ESTRATEGIA POR IMPULSO DE LA UE

Desde la aprobación del Pacto Verde (2019) y del Plan de Economía Circular a la UE (2020), se aprecia en el Derecho de la UE la existencia de una tendencia, ya tangible, hacia un **enfoque obligatorio en la contratación pública verde**, abandonando, por sus escasos

resultados, la estrategia voluntaria definida en la UE hace más de 20 años. Como resultado de este proceso se aprecia el surgimiento en el ámbito comunitario, de un **verdadero Derecho sustantivo de la contratación pública verde** desde las políticas de cambio climático y economía circular y de resiliencia en sectores sensibles.

En este nuevo marco jurídico y político, que se está desarrollando y que se prevé que tenga más recorrido en los próximos años, el medio ambiente ya no es un objetivo secundario y externo a la política de mercado interior y, en consecuencia, de la actividad contractual del sector público, sino que es un **objetivo primario e interno**, que redefine los objetivos clásicos de eficiencia y libre competencia de la contratación pública.

Se pretende **acelerar vía normativa, a través reglamento comunitario, directamente aplicable, la implantación de la compra estratégica mediante su exigencia obligatoria**. Se busca corregir así las limitaciones de un enfoque voluntario, que hace depender la integración de criterios estratégicos de la voluntad política y de la motivación y el conocimiento técnico de los órganos de contratación.

Así, el desarrollo de este Derecho sustantivo de la contratación pública se ha producido desde la legislación sectorial de la UE, en algunos casos, con una aproximación más flexible, mediante la aprobación de Directivas y, en otros, mediante la adopción de Reglamentos. Este proceso debe entenderse en el marco general del **proceso general de maduración del Derecho ambiental de la UE, en el que el acto jurídico protagonista de su desarrollo histórico, la Directiva, se está viendo sustituido por el Reglamento**.

Así, han sido aprobadas una relación de Directivas de la Unión Europea que establecen objetivos u obligaciones de integración de consideraciones y criterios de sostenibilidad ambiental:

- Directiva (UE) 2009/33/CE, de promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.
- Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética.
- Directiva (UE) 2024/1760, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.

Este empuje, reciente, hacia un enfoque obligatorio en el Derecho de la UE, está siendo apuntalado con firme, en los últimos dos años, con la aprobación de una relación de **Reglamentos** que establecen objetivos, prohibiciones de contratación o criterios de sostenibilidad ambiental obligatorios, o previsiones de su desarrollo en la contratación pública:

- Reglamento (UE) 2023/1115, de comercialización de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y a la degradación forestal.
- Reglamento (UE) 2023/1542, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y a sus residuos.
- Reglamento (UE) 2024/1252, polo que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.
- Reglamento (UE) 2019/1242, sobre refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO² para vehículos pesados nuevos.
- Reglamento (UE) 2024/1735, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas.

- Reglamento (UE) 2024/1781, sobre el establecimiento de un marco para la adopción de exigencias de ecodiseño para productos sostenibles.
- Reglamento (UE) 2024/3110, de 27 de noviembre, por el que se establecen reglas armonizadas para la comercialización de productos de construcción.
- Reglamento (UE) 2025/40, de envases y residuos de envases.

Estas normas reglamentarias además de definir un modelo para la articulación jurídico-técnica de la compra pública sostenible, destacan la introducción de un nuevo objetivo estratégico en el desarrollo de este Derecho sustantivo de la contratación pública: el reforzamiento de la “**resiliencia**” de las cadenas de suministro.

Algunos de estos reglamentos de la UE, además de establecer criterios obligatorios de sostenibilidad y resiliencia, exigen que los criterios de adjudicación de esta naturaleza dispongan, según la norma, de una **ponderación de entre el 15 y el 40 % de los criterios de adjudicación**. Se otorga así a los criterios de sostenibilidad y resiliencia un peso mínimo destacado en la configuración de los criterios de adjudicación de este tipo de prestaciones. Toda una novedad en el marco regulatorio, que representa una intensa voluntad política de implantación efectiva de la compra estratégica y un mensaje claro al mercado. Incluso, en algunos casos, dicha ponderación mínima debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los poderes y las entidades adjudicadores establezcan un umbral más elevado para los criterios relativos a la sostenibilidad y la innovación medioambientales.

II. EL GIP EN ESPAÑA

El marco expuesto anteriormente refleja las oportunidades, pero también las dificultades que pueden aparecer a la hora de aplicar un GIP en el marco de la contratación pública verde. Sin embargo, la creciente importancia del aseguramiento de la sostenibilidad y protección del medio ambiente en la contratación pública verde, justifican la necesidad de la incorporación del GIP dentro de la contratación pública.

La contratación pública ecológica, como se ha mencionado con anterioridad, no tiene una definición homogénea. Con el fin de poder enmarcar el GIP en la contratación pública se escoge la definición de la Comunicación de la Comisión Europea COM (2008)400¹²⁴, en la que determina que consiste en un proceso mediante el cual las autoridades pretenden adquirir bienes, servicios u obras que comporten un impacto ambiental reducido a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con aquellos que, teniendo la misma funcionalidad esencial, implicarían un mayor coste ambiental. Bajo esta concepción, que articula un enfoque de sostenibilidad en la gestión contractual pública, la incorporación de mecanismos que refuercen la efectividad y el cumplimiento sustantivo de dichos objetivos resulta no solo pertinente sino jurídicamente coherente con los principios que rigen la contratación pública en el ámbito europeo y nacional.

En este sentido, el denominado Pacto de Integridad Verde encuentra encaje pleno dentro del marco de la contratación pública ecológica, al configurarse como un instrumento que no interfiere con el procedimiento contractual en sus aspectos sustantivos o formales, sino

¹²⁴ COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Contratación pública para un mejor medio ambiente {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

que lo complementa y refuerza mediante la incorporación de garantías adicionales de integridad, transparencia y control efectivo del cumplimiento de las cláusulas de contenido ambiental. Su función no es alterar el régimen jurídico aplicable, sino dotar al proceso de contratación de una capa adicional de legitimidad y eficacia, garantizando que los fines ambientales expresamente contemplados en los pliegos y demás documentos contractuales sean cumplidos materialmente por los adjudicatarios.

Pese a que encuentre encaje en el marco clásico de la Contratación pública verde, tal y como está configurado, el GIP trasciende los fundamentos tradicionales de la contratación pública estratégica. Sus tres objetivos —mitigar el riesgo ambiental, asegurar transparencia y rendición de cuentas, y fomentar una participación inclusiva— lo convierten en una herramienta integral que va más allá del marco clásico de la contratación verde.

1. ADECUACIÓN DEL GIP A LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que la contratación pública se debe regir por los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, estabilidad presupuestaria y control de gasto, integridad, eficiencia en la utilización de los fondos.

El Pacto de Integridad Verde se inserta, por tanto, de forma natural en el proceso de contratación pública como una medida adicional de garantía, cuya compatibilidad con el principio de transparencia, no discriminación e

igualdad de trato de los licitadores, estabilidad presupuestaria y control de gasto se justifica con la definición y objetivos que persigue el GIP, asegurando en cualquier momento dichos principios por ser parte de los principios del Pacto de Integridad Verde.

Asimismo, se puede aparentemente cuestionar si la incorporación de un GIP en un contrato público no puede comprometer el principio de libertad de acceso. Frente a esto cabe señalar que los GIP formarán parte de las condiciones del pliego (ver infra) por lo que se permitirá la libertad de acceso a todos los licitadores que acepten su función.

No obstante, el GIP corresponde a una herramienta que se confecciona para aplicarse a proyectos en los que la eficiencia en la utilización de los fondos supera la concepción de la selección de la oferta económica más ventajosa y la incorporación de criterios medioambientales vinculados exclusivamente con el objeto del contrato. El GIP tiene la voluntad de ir más allá que la clásica concepción de la contratación pública basada en el precio, sino que apuesta por una contratación que vaya en línea con el deber de promover la sostenibilidad medioambiental en la acción pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 45 de la Constitución española. De manera efectiva y no puramente formal. En línea con lo mencionado, el Consejo de la Unión Europea¹²⁵ ha destacado la necesidad de fortalecer la dimensión ecológica en los procesos de contratación pública, en alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta evolución normativa refleja una transición importante: las cuestiones ambientales han dejado de ser

¹²⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente» (2020/C 412I/01).

meramente accesorias para convertirse en un eje central de las políticas públicas, como lo demuestra su inclusión en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En este contexto, la contratación pública verde —basada en criterios como ecoetiquetas, reciclabilidad, economía circular, gestión sostenible de residuos y eficiencia energética— no solo responde a un mandato legal, sino que exige nuevos mecanismos de control, transparencia y evaluación. Por tanto, bajo este marco normativo la implementación de un Pacto de Integridad Verde se vuelve imprescindible, este instrumento permite fortalecer la rendición de cuentas en los contratos con criterios ambientales, asegurar que los compromisos sostenibles se cumplan durante todo el ciclo del proyecto, y fomentar una participación ciudadana informada. El GIP actúa, así como una garantía técnica y ética frente a los riesgos de corrupción y de greenwashing, y como una herramienta clave para que la contratación pública verde no solo exista en los pliegos, sino también en los resultados reales sobre el entorno y la sociedad.

2. IMPLEMENTACIÓN ARMÓNICA DEL PACTO DE INTEGRIDAD VERDE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Una de las preguntas que legítimamente pueden plantearse las Administraciones Públicas españolas en el momento de considerar la implementación de un Pacto de Integridad Verde es la siguiente: **¿cómo encaja esta figura en nuestro ordenamiento jurídico más allá de las grandes declaraciones normativas sobre sostenibilidad?** ¿Qué base habilita a una administración concreta a suscribir y ejecutar un GIP dentro del procedimiento de contratación pública?

La respuesta debe partir de una premisa esencial: **la figura del GIP, aunque novedosa y aún en fase de consolidación, no resulta ajena al sistema jurídico-administrativo español.** Muy al contrario, su incorporación encuentra un cauce normativo claro, concreto y plenamente compatible con el régimen jurídico vigente. Ese cauce es, precisamente, **el convenio administrativo**, cuya regulación se encuentra recogida en el **artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Este precepto permite a las Administraciones públicas formalizar **acuerdos con otras entidades públicas o privadas** —incluyendo representantes de la sociedad civil— con la finalidad de alcanzar objetivos comunes, siempre que no impliquen una relación contractual típicamente onerosa. El GIP puede ser concebido como uno de estos instrumentos de colaboración interinstitucional, ya que no sustituye ni interfiere con los procedimientos de contratación regulados por la LCSP, sino que **los acompaña, supervisa y refuerza desde el plano de la integridad, la transparencia y el control ciudadano.**

Desde esta perspectiva, las Administraciones pueden suscribir un convenio específico para la aplicación de un GIP en un determinado procedimiento o, de forma más flexible, integrar el GIP como una adenda a un convenio marco ya existente. En cualquiera de los casos, es jurídicamente recomendable que el texto del acuerdo (o su adenda) regule de forma expresa los elementos clave que estructuran el GIP, asegurando su operatividad y seguridad jurídica.

Entre estos elementos deberá figurar:

- Se puede incluir la formación al funcionariado previo a la implementación o valoración de un GIP por parte del premonitor con el fin de que se conozca la herramienta en profundidad.
- **La descripción de la fase inicial del GIP**, correspondiente a la actuación del grupo premonitor.
- **El procedimiento para la elección de este grupo**, para lo cual se recomienda utilizar una matriz de selección basada en criterios objetivos (representatividad, independencia, experiencia técnica, etc.).
- **El grado de vinculación del informe del grupo premonitor** sobre el procedimiento en cuestión, precisando si se trata de un pronunciamiento meramente consultivo o si, por el contrario, produce efectos directos en la tramitación del expediente.
- **El contenido del denominado GIP fundacional**, que recogerá los compromisos y obligaciones asumidos por las partes desde la fase preparatoria de la contratación, y que puede incluirse en el cuerpo del convenio o en una adenda independiente.
- Asimismo, también se recogerá los compromisos de participación de la sociedad civil y el grupo monitor en toda la fase de ejecución del GIP, tanto del fundacional como el de ejecución.

Este marco jurídico dota de plena legitimidad a la participación estructurada de la sociedad civil y de terceros independientes en procesos de contratación pública, sin alterar el régimen sustantivo ni competencial de la LCSP, y en línea con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 40/2015, que

consagra la colaboración y participación como principios de actuación de las Administraciones Públicas.

En relación con el **GIP de ejecución**, cabe señalar que su **fundamentación jurídica** se encuentra, en primer lugar, en el **artículo 34 LCSP**, que consagra el principio de **libertad de pactos**. Este artículo establece que podrán incluirse en los contratos del sector público “*cualesquiera pactos, cláusulas o condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración*”.

A la luz de este precepto, debe afirmarse que **el GIP de ejecución no solo es compatible con dichos principios, sino que los potencia**. Su objetivo — fortalecer la integridad, garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos ambientales, y reforzar el control social en la fase ejecutiva del contrato— **redunda directamente en el interés público**, especialmente cuando están implicados bienes colectivos como el medio ambiente o los derechos de comunidades locales.

En segundo lugar, **los compromisos y obligaciones concretos derivados del GIP de ejecución**, asumidos tanto por la Administración como por el contratista, pueden formalizarse en el **pliego de cláusulas administrativas particulares**, conforme al artículo 122 de la LCSP. Este precepto permite incluir en el pliego “*los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato*”, lo que proporciona el **instrumento técnico-normativo idóneo para incorporar el contenido del GIP de ejecución como cláusulas exigibles** durante la vida del contrato. En lo relativo a las obligaciones específicas para la empresa en materia medioambiental y social del GIP se

pueden incorporar concretamente como criterios de adjudicación o condiciones específicas especiales de ejecución del contrato social, ético, medioambiental recogido en el artículo 202 de la LCSP. El informe favorable del grupo premonitor a la firma de GIP puede justificar también que, en virtud del artículo 126 CLSP, se incorporen criterios de sostenibilidad y protección ambiental cuando afecte o pueda afectar al medioambiente en el pliego de las prescripciones técnicas particulares. En la redacción y elección de estos criterios, el órgano de contratación debe apoyarse en el grupo monitor para su redacción, y supervisión.

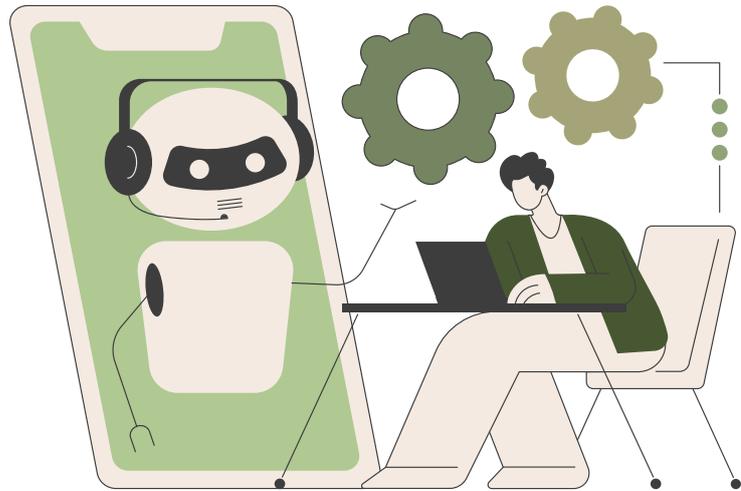
De este modo, la Administración puede establecer expresamente en los pliegos criterios de adjudicación (art. 145.2. 1º LSCSP) y **condiciones especiales de ejecución (art. 202.1. LCSP) vinculadas a los fines ambientales y de integridad**, garantizando así su cumplimiento jurídico y su fiscalización. La **fuerza obligatoria del pliego**, en tanto norma que rige la relación contractual, dota al GIP de ejecución de plena validez jurídica, permitiendo que sus compromisos se materialicen no solo formalmente, sino también en la práctica.

Al establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la relación contractual entre la Administración y la empresa adjudicataria, resulta pertinente plantearse cómo se articula jurídicamente la participación de la sociedad civil en el marco del proyecto. En este sentido, debe preverse expresamente en el convenio de colaboración —suscrito entre la Administración, las entidades representativas de la sociedad civil — la existencia del grupo monitor, dotado de funciones de seguimiento, evaluación y control sobre la ejecución del contrato. La participación de dicho grupo no solo debe quedar garantizada a nivel

programático, sino también **vinculada jurídicamente a la ejecución contractual**. Para ello, es imprescindible que los pliegos contemplen como **condición especial de ejecución** (art. 202 LCSP) la obligación, por parte de la empresa adjudicataria, de colaborar activamente con el GIP en los términos establecidos en el convenio.

Además, debe exigirse que la empresa, en el momento de licitación, **manifieste por escrito su conocimiento y aceptación** expresa de dicha participación y de las obligaciones derivadas de ella. Esta previsión refuerza la seguridad jurídica y evita posibles alegaciones futuras de desconocimiento o de interferencia en la ejecución contractual. De este modo, se integra la participación ciudadana dentro del marco jurídico-administrativo del contrato, garantizando un modelo de gobernanza más transparente, colaborativo y sometido al principio de rendición de cuentas.

Si la empresa adjudicataria desea autoimponerse obligaciones adicionales, de carácter ético, social o de transparencia, podría instar a la firma de un **convenio tripartito** entre la propia empresa, la Administración contratante y las entidades de la sociedad civil involucradas. Este convenio permitiría establecer un marco más amplio de corresponsabilidad, incluyendo compromisos voluntarios en materia de integridad, acceso a la información, participación ciudadana, sostenibilidad o evaluación externa.



Incorporación del IA Agent

La implementación de agentes de inteligencia artificial (IA) como instrumentos de supervisión durante la fase de ejecución contractual implica, en términos prácticos, la contratación de empresas especializadas en su desarrollo, configuración y mantenimiento. Esta necesidad técnica impone, en principio, la tramitación de una nueva licitación específica para tal fin.

Lejos de representar un obstáculo burocrático, esta incorporación debe interpretarse como una apuesta estratégica por la eficiencia y el control automatizado, características inherentes al funcionamiento de la IA. Aunque los costes iniciales de diseño, adaptación e integración del sistema pueden ser elevados, su utilización recurrente por parte de múltiples órganos administrativos permitiría generar economías de escala significativas, optimizando recursos públicos a medio y largo plazo.

Desde un punto de vista jurídico, se propone su incorporación mediante la celebración de un contrato mixto, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Dicho precepto establece que: "Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante." En este caso, la prestación principal vinculada a la ejecución de un contrato administrativo podría integrarse funcionalmente con la implementación del agente IA como sistema de control, al considerarse ambas actuaciones necesarias y complementarias para la correcta consecución del objeto contractual en términos de eficacia, integridad y transparencia.

3. ASPECTOS A TENER EN CUENTA POR EL GRUPO MONITOR

1. Actividad del grupo monitor en la fase previa

Los criterios medioambientales y sociales en la contratación pública tienen, por ley, que ir vinculados con el **objeto del contrato** (art. 1.3. LCSP). En este punto, el artículo 99 del mismo cuerpo legal detalla que el objeto “se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretendan satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única”. Continúa el precepto que “en especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales y mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten”.

En este sentido, más allá del mismo objeto propio de la contratación, otras de las necesidades que la Administración tiene, por imperativo constitucional, es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE). Por lo que, a tal respecto, es muy importante que se defina el objeto de manera que se tenga en cuenta que en esa contratación tiene como uno de los objetos la reducción del riesgo de daño medioambiental y social en ese proceso de contratación pública específica, a la introducción una innovación tecnológica, social y ambiental como es el GIP.

Para definir el objeto del contrato, el Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado, indica que puede servir la interrelación del determinado objeto con la estrategia medioambiental en la que se

ampare¹²⁶, que puede ser las políticas medioambientales de la UE, o incluso normativa o planes nacionales (por ejemplo, del de cambio climático).

Así mismo, el manual indica la importancia de las consultas de mercado porque, a veces, el promotor, no tiene información suficiente para la evaluación del impacto medioambiental¹²⁷. En este punto es muy importante la labor del grupo monitor para controlar que las consultas de mercado se realicen con tal fin, y en segundo lugar también proporcionar a la administración ese conocimiento técnico para que se tenga en cuenta en la redacción posterior de los pliegos.

En cualquier caso, es necesario justificar y motivar especialmente, para evitar inconvenientes futuros o posibles impugnaciones motivadas por una falta de vinculación al objeto del contrato de las condiciones medioambientales.

Para que las Administraciones Públicas puedan formalizar contratos, es imprescindible llevar a cabo la tramitación de un **expediente de contratación**, conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este expediente debe incluir, al menos, la justificación de la necesidad, el objeto, la idoneidad del procedimiento seleccionado, y los documentos contractuales fundamentales, como el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

En este contexto, la correcta integración de criterios ambientales, sociales y de integridad en la documentación contractual exige una justificación sólida, técnica y jurídicamente sustentada. Es en

¹²⁶ FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD. Manual de contratación pública ecológica. 2024, Madrid. P. 22. Disponible en: <https://fundacion-biodiversidad.es/wp-content/uploads/2024/05/Manual-contratacion-publica-ecologica.pdf>

¹²⁷ Ibidem.p.23.

esta fase donde el Pacto de Integridad Verde cobra una especial función y, en particular, la labor del grupo monitor, un equipo multidisciplinar especializado en contratación pública, sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos.

El grupo monitor supervisa la preparación del expediente de contratación, en particular que las cláusulas ambientales, sociales y de anticorrupción que sean incorporadas en los pliegos no supongan

simples declaraciones formales, sino instrumentos efectivos para promover la sostenibilidad, garantizando su pertinencia, proporcionalidad y vinculación directa con el objeto del contrato.

En particular, en relación con las condiciones ambientales de los pliegos, el grupo monitor debe en la fase de preparación:

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	FUNCIÓN DEL GRUPO MONITOR
Prohibición de contratar	<ul style="list-style-type: none"> • Delitos ambientales (art. 71.a) • Infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente (art. 71.b) 	
Condiciones de aptitud – requisitos de solvencia técnico medioambiental (art. 65.1. LCSDP)	<ul style="list-style-type: none"> • Referida a productos, obras o servicios. • Relativa al personal que contrata. 	Asegurarse que los requisitos de solvencia técnica medioambiental sean proporcionales, verificables, que estén bien formulados, su forma de acreditarlo. Así como su adaptación al objeto del contrato
Criterios de adjudicación (art. 145.3.H LCSDP)	<ul style="list-style-type: none"> • La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. • Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes: • La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. • En los GIP al aplicarse a proyectos medioambientales con impacto significativo es obligatorio incorporar criterios de adjudicación medioambientales (art. 143.h) // Art 3.1. LPCIC // las previstas en la LCAPA. 	<p>El grupo monitor puede proponer mejoras o recomendaciones para asegurar que los criterios de adjudicación están basados en criterios objetivos de medición, y estar alineados con criterios objetivos de sostenibilidad, integridad y sociales.</p> <p>Asímismo, comprobará la existencia de una justificación de la forma de valoración de los criterios de adjudicación.</p> <p>En el marco del GIP, se valorará como criterio de adjudicación la presentación, por parte de la empresa licitadora, de medidas, políticas o compromisos concretos relacionados con la diligencia debida en materia de derechos humanos, medio ambiente y cumplimiento normativo, y, si tiene, también en relación con su cadena de actividades.</p> <p>Y el grupo monitor apoyará a la administración en la verificación sobre si la empresa ha implementado estas medidas en el seno de esta y aportado la documentación requerida de las políticas y protocolos correspondientes.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • La Unión Europea aprobó en 2024 la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad (CSDDD)¹²⁸ en el que se obligaba, entre otras cosas, a las empresas dentro del ámbito subjetivo de la directiva a integrar la diligencia debida en las políticas y sistemas de gestión de riesgos de la empresa (art. 7) en relación con los efectos adversos reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de operaciones de sus filiales, y de las operaciones efectuadas por sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas (art.1). Aunque el ámbito de aplicación de la Directiva se ha visto reducido tras la aprobación del paquete OMNIBUS I (COM (2025)81)¹²⁹, la lógica que persigue la uniformidad en la aplicación del Derecho y del sistema jurídico justifica que los órganos de contratación consideren y exijan a las empresas el cumplimiento de esta normativa y, en especial, su aplicación a lo largo de las cadenas de actividades. Asimismo, en el marco de un GIP, el monitor debe supervisar que efectivamente se exija, se proporcione la documentación necesaria y se evalúe. 	
<p>Condiciones especiales de ejecución</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorio la inclusión de una condición especial de ejecución referida a consideraciones medioambientales (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, promoción de reciclado de productos, el uso de envases reutilizables... • Importancia de la verificación y el control de las condiciones especiales. El grupo monitor del GIP puede ayudar y supervisar este cumplimiento a través de procesos de supervisión. 	<p>El grupo monitor debe asegurarse de la precisión en la redacción de las condiciones especiales de ejecución de manera que sean claras, técnicamente viables, verificables y medibles.</p>

¹²⁸ Unión Europea. Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81037>

¹²⁹ COMISIÓN EUROPEA. Omnibus I. Disponible en: https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en



2. Fase de licitación y adjudicación del contrato

En la fase de licitación, el grupo monitor tiene como función principal supervisar que el proceso se desarrolle con transparencia, equidad y conforme a los principios de libre concurrencia. Para ello, verifica que los licitadores dispongan de un plazo adecuado para presentar sus ofertas y solicitudes de participación, y que la publicidad de los pliegos y documentos contractuales sea accesible y completa. Asimismo, supervisa que cualquier modificación en los documentos de licitación sea notificada de forma clara, adecuada y con la antelación suficiente, garantizando así que todos los participantes cuenten con la misma información y oportunidades. También vela por la equidad en la gestión de consultas, asegurando que las respuestas sean públicas y no generen ventajas indebidas, y revisa que los criterios de evaluación sean transparentes, objetivos y proporcionales. Por último, realiza un seguimiento preventivo para evitar conflictos de interés y fomentar la confianza en el proceso.

Asimismo, el monitor en esta fase se encarga de controlar que la prohibición para contratar de los licitadores se conozca, para evitar demoras o adjudicaciones a un licitador sin capacidad ni solvencia. Para ello puede supervisar que el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) se mantenga actualizado.

Es importante el órgano de contratación motive y justifique la valoración de los criterios de adjudicación a través de

fórmulas cuando sea posible, así como la motivación de la adjudicación y la justificación de la solvencia necesaria.

En determinadas ocasiones en el plano medioambiental, por la falta de conocimiento ambiental de los órganos de contratación acuden a etiquetas ambientales¹³⁰, o sistema de gestión ambiental (EMAS, ISO 14001) para verificar el cumplimiento de las cláusulas ambientales específicas. Lo cierto es que estas certificaciones no son de obligado cumplimiento y en determinadas ocasiones los sistemas de check list son, tanto de manera retrospectiva como prospectiva, poco idóneos¹³¹ para prevenir o para ver se realizó todo lo debido por parte de la empresa. Por ello, es importante que el monitor no se limite a supervisar si tiene o no una certificación, sino tomarla como un medio de prueba para acreditar su cumplimiento en los sistemas de gestión ambiental, pero en ningún caso puede ser el único medio de prueba ni exigido ni aportado para acreditar cumplimiento de los criterios de adjudicación.

Durante la evaluación de ofertas (art. 150.1 LCSP), el grupo monitor verifica que las propuestas cumplan con los criterios ambientales establecidos en los pliegos, priorizando aquellas que incorporen medidas de sostenibilidad, eficiencia energética y reducción del impacto ecológico. Su función es fundamental para garantizar que las valoraciones sean objetivas, fundamentadas y alineadas con los principios de contratación sostenible, evitando interpretaciones arbitrarias o sesgadas. El grupo monitor también se podrá de: a) observar y documentar cómo se aplican los criterios cualitativos

¹³⁰ COMISIÓN EUROPEA. Circabc. La Unión Europea ha publicado criterios comunes voluntarios de contratación pública verde que se incorporan en procedimientos de contratación pública de bienes, servicios u obras con el fin de reducir el impacto ambiental de una compra. Disponible en: https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/f69e60f9-9dc6-4345-aa18-b9a4b6cdfdbf0?p=1&n=10&sort=name_ASC

¹³¹ NIETO, A. La eficacia de los programas de cumplimiento: propuesta de herramientas para su valoración. Revista de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas y Compliance, 2023, vol. 1p. 15.

durante la evaluación de las ofertas, b) asegurar que la puntuación otorgada responde a los principios de transparencia, igualdad y no discriminación, c) sugerir indicadores o mecanismos de seguimiento posteriores para verificar que los compromisos cualitativos asumidos por la adjudicataria se cumplan durante la ejecución del contrato, d) identificar buenas prácticas o debilidades en la aplicación de estos criterios para futuras contrataciones públicas sostenibles.

Una vez aceptada la propuesta de adjudicación, el grupo monitor sigue supervisando el proceso, asegurando que el licitador con la mejor oferta presente la documentación requerida en el plazo de 10 días hábiles (art. 150.2 LCSP) y que esta cumpla con los requisitos ambientales y sociales exigidos. Asimismo, vela por que el órgano de contratación emita la adjudicación en un plazo de 5 días hábiles (art. 150.3 LCSP), garantizando que la decisión refleje el compromiso con las políticas medioambientales y los principios de transparencia.

En esta fase, el GIP refuerza la publicidad y accesibilidad de la información, asegurando que la resolución debidamente motivada se comunique electrónicamente a todos los participantes y se publique en el perfil del contratante en un máximo de 15 días naturales (art. 151.1 LCSP). El grupo monitor supervisa que esta comunicación incluya información clara sobre la aplicación de los criterios ambientales y el impacto de la adjudicación en la sostenibilidad del contrato.

En la formalización del contrato, el GIP sigue operando como una garantía de cumplimiento, asegurando que el adjudicatario mantenga sus compromisos ambientales y que, en caso de incumplimiento, se activen los

mecanismos de control y sanción previstos. De este modo, tanto el pacto como el grupo monitor refuerzan la integridad, la sostenibilidad y la responsabilidad en la contratación pública, promoviendo una gestión eficiente y respetuosa con el medio ambiente.

3. Fase de ejecución

En la fase de ejecución, la principal función del grupo monitor es supervisar la correcta ejecución del contrato, garantizando el cumplimiento de los plazos, los estándares de calidad y, especialmente, los criterios ambientales establecidos en los pliegos.

El grupo monitor, en el marco del Pacto de Integridad Verde, brinda apoyo técnico y especializado al responsable del contrato, facilitando la identificación y resolución de posibles desviaciones en el cumplimiento de las condiciones ambientales, sociales y de anticorrupción. Además, contribuye a la verificación y seguimiento de las medidas ecológicas adoptadas, asegurando que se implementen de manera efectiva.

Adicionalmente, el grupo monitor se encargará de coordinar y realizar las consultas sociales que correspondan durante la ejecución del contrato, elaborando informes periódicos que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos. También velará por evitar modificaciones contractuales dilatadas en el tiempo que puedan generar perjuicios sociales, ambientales, económicos o afectar la eficacia del contrato.

Asimismo, el responsable del contrato debe tomar decisiones clave y emitir instrucciones que garanticen el cumplimiento tanto de los aspectos técnicos como de los medioambientales. En caso de externalización de esta

función, las responsabilidades específicas deben quedar claramente definidas en el contrato de servicios, mientras que el órgano de contratación, con el respaldo del grupo monitor, debe garantizar una supervisión rigurosa y basada en estándares sostenibles, promoviendo así una gestión eficiente y ambientalmente responsable del contrato.

La LCSP establece que el responsable del contrato:

- Puede dar instrucciones al contratista para asegurar el cumplimiento de los compromisos ambientales (art. 311).
- Supervisa los plazos de ejecución del contrato, incluyendo aquellos relacionados con las medidas ecológicas y sostenibles (art. 195.2).
- Propone la imposición de penalidades en caso de incumplimiento, tanto de los plazos como de los compromisos ambientales establecidos en el contrato (art. 194).

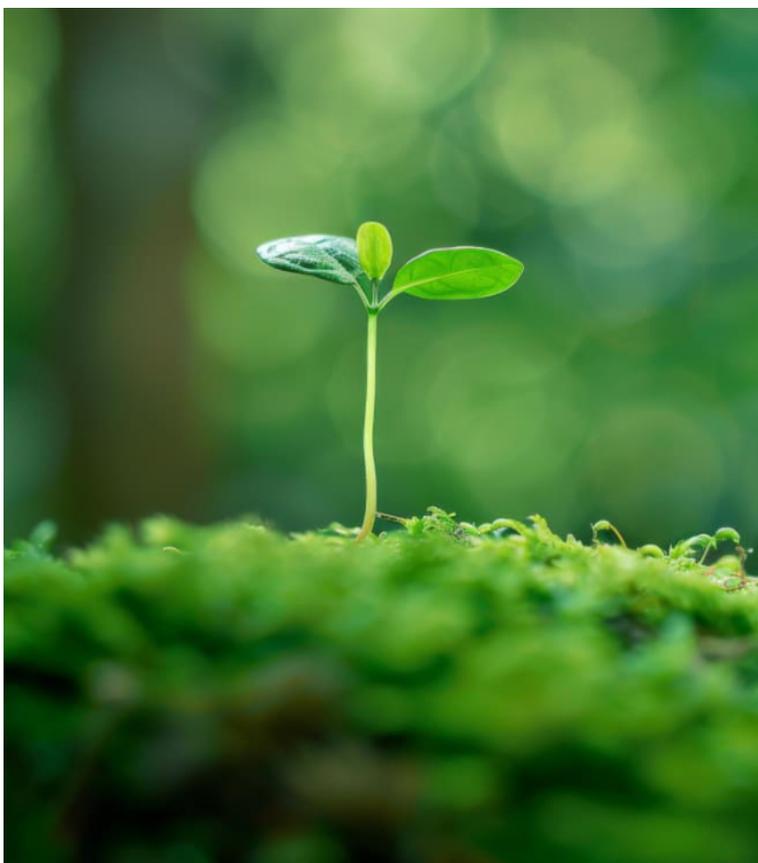
Este enfoque garantiza que, además de los aspectos técnicos y económicos, el responsable del contrato asegure el cumplimiento de los principios de sostenibilidad y eficiencia ambiental durante todo el proceso de ejecución.

Durante la ejecución del contrato, el responsable del contrato, con el apoyo del grupo monitor, debe garantizar que todas las obligaciones ecológicas establecidas en la fase de licitación se implementen correctamente, aplicando las penalidades previstas en el pliego en caso de incumplimiento.

El acompañamiento del grupo monitor permite realizar una verificación continua y especializada, asegurando que los pagos efectuados por la

Administración al contratista no excluyan la posibilidad de futuras auditorías sobre el cumplimiento de las condiciones ambientales pactadas. En caso de detectar irregularidades, el GIP establece mecanismos de corrección y sanción, fortaleciendo la rendición de cuentas y la integridad del proceso. Gracias al grupo monitor, se pueden realizar inspecciones y evaluaciones periódicas, asegurando que el contratista cumpla con la normativa ambiental vigente y que la ejecución del contrato se lleve a cabo con transparencia, sostenibilidad y responsabilidad ambiental.

En este sentido, el GIP establece un marco de transparencia y sostenibilidad en la contratación pública, exigiendo a los operadores económicos la presentación de documentación específica que acredite el cumplimiento de criterios ambientales en cada fase del proceso. Además, se debe llevar un registro detallado de incidencias y aplicar las penalidades previstas sin esperar a la finalización del contrato.



III. RECAPITULACIÓN DE RECOMENDACIONES

4.1. Consideraciones generales

El marco jurídico, político y cultural general de la compra pública limita el avance de la contratación pública sostenible. Es precisa una **adecuada articulación jurídica y técnica de la compra pública verde obligatoria**, que permita conseguir con **flexibilidad y seguridad jurídica** y técnica los objetivos estratégicos ambientales. Con esta finalidad, sería bueno analizar, lo positivo y lo negativo, de la experiencia de la aplicación del **principio de not significant harm (DNSH)**, a las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, para entender cuáles son las medidas para abordar las barreras y limitaciones para la implantación de la contratación pública verde.

No cabe esperar efectos estratégicos relevantes de la mera previsión de obligaciones genéricas de compra verde, sea tanto en la propia LCSP, como en la legislación sectorial ambiental. Establecer obligaciones de integración ambiental sin **dotar al personal de los órganos de contratación de recursos y de información técnica** de calidad, de traslación segura y casi automática, a los procesos técnicos, complejos y diversos, de preparación contractual, y sin establecer unas **exigencias básicas de justificación en el expediente**, es una mera expresión de débil voluntad política, sin aspiraciones reales de “ecologizar” los procesos de preparación contractual de mayor impacto social.

4.2. La necesidad de dar reconocimiento legal al principio de sostenibilidad ambiental

El TJUE ha configurado la previsión del artículo 18 de la Directiva 2014/24 referido al cumplimiento de la normativa

ambiental como un **principio de la contratación pública**, tal y como ha quedado en evidencia en su sentencia de 30 de enero de 2020, C-395/18:

“A este respecto, procede señalar que el artículo 18 de la Directiva 2014/24, titulado «Principios de la contratación», es el primer artículo del capítulo II de esta Directiva, dedicado a las «normas generales» relativas a los procedimientos de contratación.

Por tanto, al establecer en el apartado 2 de dicho artículo que los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, el legislador de la Unión quiso erigir este requisito en principio, al igual que los demás principios contemplados en el apartado 1 del citado artículo, a saber, los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de transparencia y de proporcionalidad, así como de prohibición de excluir la contratación del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 o de restringir artificialmente la competencia.

De ello se deduce que un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros en virtud del propio tenor literal del artículo 18, apartado 2, de la misma Directiva.” (ap. 38).

En coherencia con la doctrina del TJUE, y la tendencia creciente a la incorporación obligatoria de criterios ambientales específicos en la compra pública, sería oportuno que la futura modificación de las Directivas de 2014 y las correspondientes normas de transposición, integren, de forma expresa, el principio de sostenibilidad ambiental.

4.3. La adaptación al impacto de la nueva regulación de la UE en materia de integración obligatoria de criterios de sostenibilidad y resiliencia

Como hemos indicado, el surgimiento en los últimos tres años de una estrategia de desarrollo regulatorio de una compra pública sostenible obligatoria en la UE, dará lugar a un verdadero derecho sustantivo de la contratación pública para la transición ecológica y la resiliencia de la economía de la UE. **Las estrategias de planificación, regulación, gestión, profesionalización y organización administrativa** de la contratación pública deberán integrar esta nueva aproximación política y regulatoria, que van a otorgar mayor **seguridad jurídica**, mayores garantías de **rendimiento ambiental efectivo** en la ejecución contractual, pero también la necesidad de **profesionalizar y reforzar las estructuras administrativas** para abordar la complejidad de este nuevo marco.

Las estructuras administrativas deben **“transversalizar”** el conocimiento técnico ambiental, con suficiente capacidad, de modo que las unidades gestoras dispongan del conocimiento necesario para una preparación, adjudicación y ejecución contractual, con verdadero efecto transformador.

La planificación y regulación de contratos públicos y sectorial ambiental no pueden seguir siendo mundos paralelos, no interconectados, como puede apreciarse en la Estrategia Nacional de Contratación Pública o en los numerosos planes sectoriales ambientales o de energía que establecen previsiones de compra pública verde.

4.4. La definición técnica de la compra verde para prestaciones prioritarias

Es **indispensable definir técnicamente**, de forma precisa y concreta, qué es compra pública sostenible para una amplia tipología de prestaciones prioritarias. Ello permitiría además hacer un **seguimiento efectivo** del nivel de implantación de la “compra pública sostenible” (si no sabemos qué es, difícilmente podremos medir sus avances) y evitar el “greenwashing” en el sector público. Actualmente no disponemos de datos fiables para medir la efectiva implantación del enfoque estratégico.

La definición técnica y jurídica del concepto de **“inversión sostenible”** sí se ha desarrollado para los mercados financieros, de la mano del Reglamento de “Taxonomía”. Veremos si dicha normativa (y sus reglamentos delegados, como el Reglamento Taxonomía-Clima) acaban siendo una referencia general también para la definición de inversiones sostenibles en la contratación pública; como ya lo es para la definición de prestaciones que cumplan DNSH en el marco de la gestión contractual de los fondos PRTR.

En este sentido, la LCSP debería activar un **proceso administrativo sistemático de definición a nivel estatal** de criterios técnicos de referencia de compra pública verde para prestaciones alimentarias prioritarias, que desarrolle y adapte a nuestra realidad los **criterios comunes comunitarios**. Sin una articulación técnica de este proceso, que se plasme en la aprobación “documentos técnicos de referencia” para concretas prestaciones, no podemos esperar avances significativos en la compra pública sostenible de alimentos.

Por otra parte, no es suficiente la articulación técnica. La futura Directiva de contratación y Ley de contratos del sector público debería establecer, respectivamente, que los criterios comunes comunitario o los “documentos técnicos de referencia” son de **obligada “toma consideración”** en los procesos de preparación contractual. Así, en este marco flexible, la determinación de cláusulas ambientales para concretas prestaciones se basaría en estos documentos técnicos de referencia, pero podría tomar en cuenta las características específicas del servicio o suministro a contratar, las condiciones locales del mercado, la capacidad local de las PYME, etc.

Así, la articulación y aplicación adecuada de este enfoque obligatorio “flexible”:

1. dotaría de calidad técnica a los procesos, que responderían al estado del arte,
2. permitiría adoptar decisiones proporcionadas, teniendo en cuenta las variables técnicas, económicas u organizativas de cada contrato (en atención a la concreta realidad local de la prestación a contratar y de su mercado),
3. introduciría un elevado (y necesario) dinamismo, en la medida en que esos documentos podrían ser actualizados periódicamente en atención al avance de la técnica y los mercados.

Este enfoque obligatorio “flexible”, como estrategia general, podría completarse, puntualmente, con un **enfoque obligatorio “clásico”**, mediante el **desarrollo de normas jurídicas que establezcan criterios técnicos mínimos de obligada aplicación** en los procesos de preparación contractual, como ya se ha hecho con relación a prestaciones concretas. Esto es en definitiva lo que está realizando la UE, desde 2019, mediante la aprobación de

normas, ya comentadas, que establecen la obligación de aplicación de **criterios de sostenibilidad y resiliencia**. En los próximos años, la Comisión Europea va a tener un papel fundamental mediante la definición concreta y precisa de criterios obligatorios de compra pública verde, mediante la aprobación de los respectivos actos delegados o de ejecución.

4.5. La necesidad de clarificación jurídica sobre la vinculación con el objeto del contrato

Teniendo en cuenta la inseguridad jurídica que está generando las divergencias doctrinales sobre la vinculación con el objeto del contrato y su potencial impacto en la ejecución de los planes recuperación y transformación económica (centrados en los objetivos de transición ecológica), urge la **modificación de la Directiva de la UE y/o de la LCSP para dejar clara la posibilidad de utilizar criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato en el sentido amplio dado por el TJUE**. Esta modificación debe clarificar la posibilidad de valorar comparativamente el rendimiento ambiental o social de las prestaciones, con independencia de su impacto cualitativo o económico. No se trata de una propuesta política, sino de mera adecuación de nuestra LCSP a la consolidada doctrina del TJUE.

La aplicación de la doctrina del TARC en el marco de la gestión contractual de los fondos PRTR no solo contradice, como hemos indicado, con las previsiones de la Directiva 2014/24 y la doctrina del TJUE sobre el uso estratégico de la compra pública, sino que entra en conflicto con los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del PRTR, que solo admite, a nuestro juicio, una interpretación de la vinculación con el objeto del contrato, que permita utilizar

criterios de adjudicación que valoraren el rendimiento de las ofertas en términos de “transición ecológica”, sin incidencia necesaria en la calidad operativa de la prestación.

El MRR y el PRTR persiguen la transformación del modelo de desarrollos socioeconómico sobre la base de cuatro ejes motores indicados (transición ecológica y energética; transformación digital; cohesión social y territorial e igualdad de género). El aprovechamiento máximo de los criterios de adjudicación en pro de dichos objetivos exige el recurso a criterios vinculados indirectamente al objeto del contrato, ya que buena parte de los criterios climáticos o ambientales, caracterizan la prestación, pero no tienen incidencia en el rendimiento operativo de la prestación, sino en el rendimiento social derivado de su ejecución. Como indica GIMENO FELIU:

“Los fines de los fondos europeos, marcados por el reglamento de la UE son, insistimos, la nueva «brújula» en la determinación de criterios de adjudicación y de exigencias de ejecución, sin olvidar el carácter instrumental de los contratos públicos derivados de estos fondos (que no responden a necesidades ordinarias sino al fin de invertir recursos públicos para transformar y reactivar el país). El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que «piense en verde» y en «sostenibilidad social», no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor”¹³².

Teniendo en cuenta las implicaciones de dicha doctrina en el uso estratégico de la contratación pública, que retrae, lógicamente, a los gestores contractuales a acoger esta perspectiva en la preparación contractual, **sería conveniente que el legislador reformara el artículo 145 de la LCSP, para clarificar la significación de la vinculación con el objeto contrato**, de modo que se reafirme la validez de los criterios de valoración estratégicos, sin incidencia en el rendimiento operativo o funcional de las prestaciones. En todo caso, la aprobación de la **nueva Directiva de contratación pública** debería ser la oportunidad para definir de forma clara, y uniforme, el significado de la vinculación con el objeto del contrato, en el sentido indicado en este apartado.

4.6. La definición de los medios de prueba y verificación de las cláusulas y criterios ambientales

El carácter complejo de los criterios o cláusulas ambientales puede plantear problemas de verificación del cumplimiento a los órganos de contratación. Esto hace que sea esencial que los pliegos contractuales **determinen los métodos de prueba y procedimientos de evaluación** de la conformidad en el momento de fijación de las especificaciones técnicas, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución, siempre que se garantice la libertad del licitador para recurrir a métodos equivalentes de prueba.

4.7. Profesionalización y capacitación del sector público para la integración de criterios ambientales en la preparación contractual

Las cláusulas y criterios ambientales

¹³² BERNAL BLAY, M. A., y NAVARRO MOLINES, G. “El desafío de fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extra 20, 2021 (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría. p. 27).

deben de ser **“suficientemente específicos y cuantificables objetivamente”**. Deben estar formulados de forma **“clara, precisa y unívoca”** de forma que todos los licitadores puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma. Esto garantiza el cumplimiento de los principios de la contratación pública, a la vez que permite apoyar los objetivos sociales y ambientales de la UE.

Para atender a dicho estándar y para pasar de una integración formal de los criterios ambientales, con escasos resultados ambientales efectivos y verificables, a una gestión estratégica¹³³ y profesionalizada que permita reducir o eliminar, de modo efectivo, el impacto ambiental de las prestaciones contratadas, es fundamental **incorporar conocimiento técnico de calidad** en el sector público y, especialmente, **utilizar metodologías que permitan identificar las inversiones sostenibles**, mediante el cálculo de las externalidades ambientales, como, por ejemplo, el coste de ciclo de vida o la huella de carbono o ambiental.

Además, este marco de profesionalización técnica de la compra verde es condición indispensable para alcanzar **cotas adecuadas de seguridad jurídica** en la determinación de las cláusulas o criterios ambientales, y que puedan aplicarse de forma objetiva y medible. La integración de cláusulas o criterios ambientales en el proceso de preparación de un contrato debe atender a las particularidades de cada prestación, a la capacidad y conocimiento del sector público y a la situación del mercado. En atención a estos factores, será más conveniente acudir a uno u otro tipo de cláusula ambiental en el proceso de preparación contractual. Esto requiere

disponer de conocimiento técnico y del mercado.

4.8. Disponer de metodologías y herramientas de integración objetiva de la variable climática

La **huella de carbono**, como metodología de cálculo, debe adquirir progresivamente peso y presencia en la preparación de los contratos públicos, para la integración de la variable climática, en la línea de lo que establece Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y las leyes autonómicas en esta materia.

Esta metodología **permite conseguir objetivos tangibles y concretos** de reducción del impacto climático de la ejecución contractual y ofrecer herramientas para la **definición de cláusulas y criterios climáticos objetivos y verificables**. Con todo, es preciso evaluar técnicamente la posibilidad de su utilización caso por caso, ya que con relación a determinadas prestaciones y su ciclo de vida aún **existen incertidumbre en los datos y metodologías de aplicación, que pueden plantear riesgos jurídicos** de vulneración de los principios de la contratación pública. De todas formas, la Unión Europea está trabajando intensamente en la armonización metodológica, por lo que se espera un uso creciente de este mecanismo en la contratación pública. Hay que tener en cuenta que es una herramienta que puede demandar la disponibilidad de capacidad y conocimiento técnico específico en la preparación y adjudicación contractual.

La huella de carbono permite disponer de datos objetivos sobre el nivel de emisiones en la ejecución contractual y permite acreditar la reducción y compensación de los gases de efecto

¹³³ GIMENO FELIU J. M. Sobre el uso estratégico de la contratación pública, véase, por todos. 2024.



invernadero derivados de la prestación. Por ello, cuando se dispone de los datos y metodologías adecuadas, es un medio de dotar de transparencia efectiva al rendimiento ambiental de los contratos públicos.

4.9. La relevancia de las consultas preliminares al mercado

La consulta preliminar al mercado es un mecanismo útil para contrastar la validez técnica de las soluciones ambientales elegidas por la administración, conocer la disponibilidad en el mercado de productos o materiales, valorar la viabilidad técnica o económica de determinados objetivos y soluciones técnicas o realizar una adecuada valoración y reparto sostenible de riesgos entre el contratista y el órgano de contratación.

4.10. La utilización de instrumentos de mercado ambiental como vía segura para caracterizar las prestaciones y la determinación de la solvencia técnico-profesional

Los poderes adjudicadores podrán utilizar las etiquetas ecológicas como referencia para definir características técnico-ambientales de las prestaciones

en los pliegos contractuales, criterios de valoración de las ofertas y condiciones especiales de ejecución, de obligado cumplimiento para el contratista. La LCSP capacita a los poderes adjudicadores para que puedan utilizar las ecoetiquetas como una herramienta segura para integrar consideraciones sociales y ambientales en la fase de preparación contractual. También facilita a los operadores económicos el cumplimiento de los criterios ambientales definidos por el órgano de contratación.

En aquellos casos, en los que no existe una obligación jurídica de compra verde, adecuadamente articulada a nivel técnico, o el órgano carece de información y conocimiento sobre las características ambientales de las prestaciones, las ecoetiquetas son **herramientas fundamentales, bien aplicadas, para la preparación de los contratos con perspectiva ambiental.** Con todo, el manejo de dichos instrumentos requiere **capacitar al personal** de los órganos de contratación. Es una vía idónea para simplificar los procesos de **control de los compromisos y cláusulas ambientales en la ejecución contractual**, mediante el recurso a los

correspondientes certificados como medios de prueba.

4.11. La reforma regulatoria y el reforzamiento de las capacidades y estructuras administrativas en la ejecución del contrato

Sería recomendable avanzar en el **reforzamiento del marco comunitario y estatal** en materia de ejecución contractual, con la finalidad de prever medidas concretas de control del seguimiento en la ejecución de los contratos que celebren los poderes adjudicadores¹³⁴.

Con todo, teniendo en cuenta la falta de información y recursos que afectan a las unidades gestoras, especialmente en el ámbito local, y de cultura administrativa de control, sería oportuno, además del ya manido, pero no por ello menos necesario, **reforzamiento de las plantillas de inspección**, impulsar la definición en los pliegos contractuales de **sistemas tecnológicos de seguimiento automatizado** del cumplimiento de obligaciones y de sistemas de control de calidad, basados en **indicadores sencillos y objetivos**, con repercusión sobre el precio del contrato. Esto permitiría generar de forma automática y fiable datos objetivos sobre el cumplimiento contractual.

También es esencial la garantía de la **ausencia de conflicto de intereses** en las labores de seguimiento contrato, y la determinación de las **consecuencias derivadas del incumplimiento del contrato**, en su perspectiva estratégica, en la ejecución del contrato. Además, teniendo en cuenta la precaria realidad de las estructuras administrativas, el desarrollo de criterios o catálogos de cláusulas ambientales podrían ayudar a **simplificar las labores de ejecución**

contractual, mediante el establecimiento de documentos y certificaciones que permitan verificar el cumplimiento de la forma más eficiente y segura.

Este objetivo de control se ve reforzado con la calificación de las cláusulas ambientales fundamentales como **obligaciones esenciales** en el PCAP a los efectos de que su incumplimiento pueda ser penalizado (lo que requiere detallar claramente el régimen de penalidades), o dar lugar a la resolución del contrato con relación a aquellos incumplimientos especialmente graves de obligaciones fundamentales para la ejecución del contrato.

4.12. La aplicación de criterios estratégicos de carácter automático en la gestión contractual de fondo europeos

En la ejecución contractual de los fondos del PRTR, es particularmente importante, tanto por razón de agilidad, como de prevención de riesgos jurídicos, dar prioridad al recurso a **criterios de adjudicación automáticos**, que hagan referencia a “características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos” (art. 146.2, LCSP), o a mejoras definidas técnicamente de forma precisa, cuya asunción por el licitador, implique la obtención automática de puntos predefinidos. Los criterios de adjudicación que otorga una libertad de apreciación muy amplia generan riesgos jurídicos en la ejecución de fondos y no ofrecen siempre garantía de la consecución del resultado estratégico.

¹³⁴ OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. Contribuciones del Observatorio de Contratación Pública a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública, OBCP, obcp.es, visto a 10 de febrero de 2025.

4.13. Las necesidades derivadas de la experiencia de la aplicación del principio DNSH en la gestión de inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La dificultad para realizar una aplicación efectiva del principio DNSH se deriva tanto de la **falta de información técnica y de capacidad técnico-ambiental** para realizar una evaluación de las concretas reformas e inversiones, como de unas **estructuras administrativas, compartimentadas y “sectorializadas”**, poco adaptadas a la necesidad de integración generalizada de los principios de las políticas ambientales en la toma de decisión sobre las inversiones públicas, que se han convertido en factores transversales ineludibles para los órganos y decisiones sectoriales. Este contexto, digamos que poco idóneo para la aplicación del principio, unido a las urgencias temporales de la ejecución de los fondos MRR, puede implicar que la aplicación del principio DNSH se haya llevado a cabo de modo **formal**.

Es esencial para garantizar una aplicación, lo más efectiva y eficiente posible, del principio DNSH, que se **articule normativamente, de forma más clara, la aplicación procedimental del indicado principio** en las diferentes fases de la gestión contractual -indicando quién, cómo y cuándo aplicarlo-, y que se articule una guía o documento de referencia único, que permita una aplicación simplificada del principio, para todas las entidades ejecutoras de fondos PRTR, superando la dispersión de guías, instrucciones, orientaciones y documentos de referencia actuales. Disponer de un marco jurídico y técnico confuso y complejo introduce riesgos de aplicación defectuosa y de ralentización administrativa, especialmente cuando

hablamos de un principio que supone una transformación en la forma de adoptar decisiones administrativas de inversión.

La aplicación del principio DNSH en la ejecución del PRTR no ha estado dotada de la **seguridad jurídica suficiente**. Han faltado criterios más claros sobre cómo dar cumplimiento a dicha exigencia en el marco del procedimiento de preparación de contratos y subvenciones públicas, como la definición de cláusulas tipo para prioridades.

La experiencia de la aplicación del principio DNSH en la gestión de inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia muestra la conveniencia de **soluciones de naturaleza organizativa**. Esto es particularmente importante teniendo en cuenta que la condicionalidad ambiental establecida por el principio DNSH es un requisito, en creciente expansión, en la gestión de fondos europeos. Los **órganos ambientales, suficientemente reforzados, deberían llevar cabo labores transversales de apoyo a los órganos de ejecución y de supervisión** de los procesos de preparación de contratos públicos, para evitar los riesgos de una aplicación inadecuada del principio DNSH. No es un problema de profesionalización, sino de disponer de una organización administrativa, que supla esa carencia mediante, por ejemplo, **órganos de asesoramiento ambiental**, que presten apoyo a los procesos de preparación contractual de toda la organización, y el incremento de **la capacidad y el conocimiento técnico en el sector público**.

La penetración de la variable ambiental en las decisiones de inversión pública, que pone de manifiesto la lógica del DNSH en el marco del PRTR, requiere de **modelos administrativos no**

compartimentados, transversales, donde la “cuestión ambiental” se integre de forma plena y con solvencia técnica y profesional en los procesos decisorios de otros órganos administrativos sectoriales. En este sentido, las entidades que ejecuten inversiones financiadas con fondos europeos deberían contar con el apoyo de oficinas DNSH, para dar solvencia técnica y seguridad jurídica al personal de los órganos de contratación implicados en los procesos de preparación contractual, sin perjuicio, claro está, del importante papel que pueden representar las **fichas con cláusulas generales de cumplimiento DNSH por tipo de prestación,** que han brillado por su ausencia en el marco de la ejecución del PRTR, aunque, es cierto, que **el marco comunitario debería haber sido el espacio idóneo para ello.** También se ha echado en falta la definición más clara de la posible utilización de los **criterios técnicos de la taxonomía europea, de las ecoetiquetas y de compra pública verde,** como referencia segura para definir prestaciones que cumplieran el principio DNSH.

El principio DNSH va a suponer **el inicio de un nuevo camino en la gestión administrativa, profesionalizada y centrada en la consecución de hitos y objetivos,** que se proyectará más allá de la ejecución de los fondos del PRTR, pero que no estará exento de dificultades ligadas a las resistencias culturales de los gestores públicos, centrados en una inercia de ejecución formal del gasto e impulso de los procedimientos de contratación, a la inadecuación de las estructuras administrativas y a una carencia de recursos que dificulta la planificación o la integración de un enfoque estratégico. Compensar estas dificultades requiere de un **marco procedimental claro, de metodologías y documentos técnicos de referencia uniformes y de**

calidad, fáciles de aplicar en los procesos de preparación contractual, y de **nuevos modelos reforzados de organización administrativa** que integren de modo transversal la variable ambiental y doten de apoyo técnico-ambiental a los órganos de gestión contractual sectoriales.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS, CAPÍTULOS Y ARTÍCULOS

BAÑO LEÓN, J. “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”. Revista General de Derecho de los Sectores Regulados. 2021.

BERNAL BLAY, M. A., y NAVARRO MOLINES, G. “El desafío de fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extra 20, 2021.

BIGLINO CAMPOS, P. y DELGADO DEL RINCON, L., “El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

CAMISÓN, C., CAMISÓN, C., FABRA, E., FLORÉS, B., & PUIG, A. ¿Hacia dónde se dirige la función de calidad?: la visión de expertos en un estudio Delphi. Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa. 2009.

CAMPOS CLIMENT, V., MELIÁN NAVARRO, A., & SANCHIS PALACIO, J. R. El método Delphi como técnica de diagnóstico estratégico. Estudio empírico aplicado a las empresas de inserción en España. Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.redee.2013.06.002>

CRESWELL, J. W. Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches. 2ª ed. Thousand Oaks: SAGE, 2007.

DAJANI, J. S., SINCOFF, M. Z., & TALLEY, W. K. Stability and Agreement Criteria for the Termination of Delphi Studies. Technological Forecasting and Social Change. 1979.

DALKEY, N., & HELMER, O. An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts. Management Science. 1963. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2627117>

DÍEZ. S., y MARCO. E. “El derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” Revista CEFLegal, nº285. 2024.

DÍEZ SASTRE, S., “El diseño y la gobernanza del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial” Informe Comunidades Autónomas, nº 2021, 2022.

FLETCHER, A. J., & MARCHILDON, G. P. Using the Delphi Method for Qualitative, Participatory Action Research in Health Leadership. International Journal of Qualitative Methods. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/160940691401300101>

FOTH, T., EFSTATHIOU, N., VANDERSPANK-WRIGHT, B., UFHOLZ, L.-A., DÜTTORN, N., ZIMANSKY, M., & HUMPHREY-MURTO, S. The use of Delphi and Nominal Group Technique in nursing education: A review. International Journal of Nursing Studies. 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2016.04.015>

- FUNABASHI, M., POHLMAN, K. A., GORRELL, L. M., SALSBURY, S. A., BERGNA, A., & HENEGHAN, N. R. Expert consensus on a standardised definition and severity classification for adverse events associated with spinal and peripheral joint manipulation and mobilisation: protocol for an international e-Delphi study. *BMJ Open*, 11(11), e050219. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-050219>;
- GALÁN GALÁ, A., “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación” *Revista catalana de dret públic*, 2021.
- GARSON, D. (2013). *The Delphi Method in Quantitative Research*. Statistical Associates Publishers. 2014.
- GIMENO FELIU, J.M., “Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva de distribución territorial” *Informe Comunidades Autónomas*, , nº 2021, 2022.
- GIMENO FELIU J. M. Sobre el uso estratégico de la contratación pública, véase, por todos. 2024.
- LANDETA, J. *El Método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Ariel. 2002.
- LEOPOLD, L. B., CLARKE, F. E., HANSHAW, B. B., & BALSLEY, J. R. A. *Procedure for Evaluating Environmental Impact*. U.S. Geological Survey Circular. 1971.
- LINSTONE, H. A., & TUROFF, M. *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Addison Wesley Publishing. 2002.
- MCKENNA, H. P. The Delphi technique: a worthwhile research approach for nursing?. *Journal of Advanced Nursing*. 1994. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1994.tb01207.x>
- NIETO, A. La eficacia de los programas de cumplimiento: propuesta de herramientas para su valoración. *Revista de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas y Compliance*, 2023.
- OKOLI, C., & PAWLOWSKI, S. D. The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*. 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>
- ORDÓEZ SOLÍS, D., *La Gestión de Fondos Europeos*. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Vol. 1, nº20, 2011.
- PERNAS GARCÍA, “Comprar “rápido” y “estratégicamente” en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis, propuestas y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, Nº Extra 20, 2021.
- SACKMAN, H. *Delphi Assesment: expert opinion, forecasting, and group process*. 1974.
- SALDAÑA, J. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Sage. 2013.

SEAGLE, E., & IVERSON, M. Characteristics of the Turfgrass Industry in 2020: a Delphi Study with Implications for Agricultural Education Programs. *Journal of Southern Agricultural Education Research*. 2022.

SEKAYI, D., & KENNEDY, A. Qualitative Delphi Method: A Four Round Process with a Worked Example. *The Qualitative Report*. 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2017.2974>

TERRACOL, M. Internal whistleblowing systems: Self-assessment framework for public and private organisations. *Transparency International*. 2024. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/publications/internal-whistleblowing-systems-self-assessment-framework-public-private-organisations>

VARELA-RUIZ, M., DÍAZ-BRAVO, L., & GARCÍA-DURÁN, R. Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud. *Investigación En Educación Médica*. 2012. Disponible en: www.elsevier.com.mx

INFORMES

AEAT. MINERVA. Sistema de análisis de riesgos de conflicto de Interés. 2023. Disponible en: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Procedimiento_ayuda/ZA25/MINERVA_Manual_Usuario.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Brújula de competitividad. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en

COMISIÓN EUROPEA. Circabc. https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/f69e60f9-9dc6-4345-aa18-b9a4b6dfdbf0?p=1&n=10&sort=modified_DESC

COMISIÓN EUROPEA. Consecuencias del cambio climático. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_es#consecuencias-naturales

COMISIÓN EUROPEA. Omnibus I. Disponible en: https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en

COMISIÓN EUROPEA. El Pacto Verde Europeo (COM[2019] 640 final). 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente. (2020/C 412I/01).

FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD. Manual de contratación pública ecológica. 2024. Disponible en: <https://fundacion-biodiversidad.es/wp-content/uploads/2024/05/Manual-contratacion-publica-ecologica.pdf>

GOBIERNO DE ESPAÑA. IV informe de ejecución del Plan de Recuperación. 2023. 2023. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_completo_0.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. Memoria del Perte de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/PERTE_Energias%20renovables_14122021.pdf

LAZO VITORIA, X. (Dir.), Compra pública verde y cambio climático, Atelier, 2022.

MCKINSEY & COMPANY. What is an IA Agent. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-an-ai-agent#/>

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. Cuestionario de autoevaluación del cumplimiento del principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). 2021. Disponible en: https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/cuestionariodnshmitecov20_tcm30-529213.pdf

MITECO. Nota sobre los principales resultados de la cumbre del clima de Bakú. 2024. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/unfccc/Nota%20Resultados%20COP29%20Bakú%20web_.pdf

MITERD. Transición ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Informe de ejecución. Disponible en: <https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/%20Informe%20de%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica%20en%20el%20PRTR.pdf>

OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. Contribuciones del Observatorio de Contratación Pública a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública, OBCP, obcp.es..

OIRESCON. Mapa de Riesgos en la contratación pública, 2024. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/mapa-riesgos/mapa-riesgos-2024.pdf>

OXFAM. En el camino de las excavadoras: COBHRA ayuda a las comunidades a defender sus derechos. 2022. Disponible en: <https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/en-el-camino-de-las-excavadoras-cobhra-ayuda-a-las-comunidades-a-defender-sus-derechos/>

PARLAMENTO EUROPEO. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Contratación pública para un mejor medio ambiente {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruptionary A-Z: Good Governance. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/governance>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. The integrity pact: Harnessing collective action for good governance and business integrity in public procurement. 2024. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Global-Integrity-Pacts-Publication_18122024.pdf

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. Guía de integridad para informantes. 2025. Disponible en: <https://www.openthewhistle.eu/es/home-es/>

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Fondos de recuperación tras el COVID-19: el foco de atención de nuestras auditorías va a cambiar. 2024. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/es/news/NEWS2025_01_NEWSLETTER_02

UNIÓN EUROPEA. Conclusiones del Consejo. Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente. (C/2020/c4121/01). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130(03))

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Gender and National Climate Planning: Gender Integration in the Revised Nationally Determined Contributions. 2021.

WORLD RESOURCES INSTITUTE Y RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change. 2014.

NORMATIVA/LEGISLACIÓN

España. Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra.

España. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

España. Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de economía circular de Castilla-La Mancha.

España. Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia.

España. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447

España. La Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

España. Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

España. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15860>

España. Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba el Plan de control de Fondos Europeos para el año auditor 2023-2024. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Documents/Resolución%20Plan%20Control%20Fondos%20Europeos%202024.pdf.xsig.pdf>

España. Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Unión Europea. Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81037>

Unión Europea. Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32020R0852>

Unión Europea. Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE).

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80170>

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) 1293/2013.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR) está destinado a apoyar medidas apoyo a medidas que se refieran a ámbitos políticos de importancia europea (denominados “pilares”).

España. Resolución 349/2020, de 29 de octubre de 2020, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, o la Resolución 31/2022, de 2 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Canarias

JURISPRUDENCIA

Sentencia de Pleno del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de noviembre de 2011. Conflicto positivo de competencia 5250-2005. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo.

Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995, del Pleno del Tribunal Constitucional, en los Recursos de inconstitucionalidad 1.220/1989, 1.232/1989, 1.238/1989, 1.239/1989, 1.260/1989 y 1.268/1989 (acumulados) contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; contra el Real Decreto 1.118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializable. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1995-18444>

Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre de 2002, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 2989/95. Promovido por el presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2002-19482>

Sentencia 101/2005, 20 de abril de 2005, del Pleno del Tribunal Constitucional. Conflicto positivo de competencia 2287-2000. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-8279>

Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-10915>

Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 1442-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-910

Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional.

Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland Oy Ab (anteriormente Stagecoach Finland Oy Ab) contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne. Asunto C-513/99. Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de septiembre de 2002. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sala sexta) de 4 de diciembre de 2003, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria. Asunto C-448/01. Diario Oficial de la Unión Europea, C 21, 24 de enero de 2004. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448>

INFORMES E INSTRUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

ASAMBLEA GENERAL, NACIONES UNIDAS. Recomendación general núm. 34. 2016.

BANCO MUNDIAL. Marco ambiental y social. 2016. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/345101522946582343-0290022018/original/EnvironmentalSocialFrameworkSpanish.pdf>

BANCO MUNDIAL. Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. pág. 2. 2016. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cc42cb9b-3f8e-5bf3-bba3-2cce3b0793ac>

COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO. A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 98 final, 11 de marzo de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA. Horizonte Europa: Programa Marco de Investigación e Innovación 2021-2027. 2021. Disponible en: <https://ec.europa.eu>

COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 34. 2016.

COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 39. 2022.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. Seminario “América Latina y el Caribe: Visiones para una mejor convivencia en sociedades bajas en carbono”. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/20230301_02_anarosamoreno.pdf

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y OTRAS EMPRESAS NACIONES UNIDAS. A/HRC/41/43. 2019. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/report-gender-lens-guiding-principles-business-and-human-rights>

NACIONES UNIDAS. Acción por el Clima. Causas y efectos del cambio climático. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

NACIONES UNIDAS. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

NACIONES UNIDAS. Desarrollo y cooperación económica: Medio ambiente. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. Disponible en: https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

NACIONES UNIDAS. Convención Marco sobre el Cambio Climático - FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. 205. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf>

NACIONES UNIDAS. Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible. 2024. 2024, p. 2.

ONU-MUJERES. Más allá del COVID-19. pág. 10. 2021. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-es.pdf>

ONU-MUJERES. Measuring the nexus between gender equality and women's empowerment and the environment, including climate change and disaster risk reduction. 2021.

NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169). 1989. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Harnessing public procurement for the green transition: Good practices in OECD countries, 2022.

PNUMA Y UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Gender and Environment Statistics: Unlocking Information for Action and Measuring the SDGs. 2018.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Climate Change and Human Rights. págs. 2 a 8. 2015. Disponible en: https://wesr.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_Technical_Report_ES.pdf

RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, NACIONES UNIDAS. (A/HRC/15/37). Párr. 71. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/15/37>

RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE DE NACIONES UNIDAS. A/HRC/52/33: Las mujeres y las niñas y el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible - Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd. 2023. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/52/33>

RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NACIONES UNIDAS. (A/HRC/4/32). párr. 49. 2007. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/4/32>

RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS - NACIONES UNIDAS. A/HRC/25/53, párr. 78. 2013. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/25/53>

RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NACIONES UNIDAS. A/HRC/36/46 - (E/C.19/2008/10). 2017. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/36/46>

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

ANEXOS

ANEXO 1: RESULTADOS DEL DELPHI _____	140
1. ELEMENTOS QUE DEBE INCLUIR UN GIP	
2. BENEFICIOS ESPECÍFICOS QUE PUEDE APORTAR UN GIP EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
3. MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE DEBE INCLUIR UN GIP EN CADA UNA DE LAS FASES DEL CICLO PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL	
4. INDICADORES PARA MEDIR Y EVALUAR EL IMPACTO, LA INTEGRIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE UN GIP.	
5. ACCIONES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS PARTES INTERESADAS Y REPLICABILIDAD DE UN GIP	
6. ¿CÓMO PUEDE UN GIP ASEGURAR QUE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES Y SUPERVISIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES SEAN VERDADERAMENTE INCLUSIVOS?	
ANEXO 2: MODELO DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES COMO MIEMBRO DEL GRUPO PREMONITOR _____	151
ANEXO 3: GUÍA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN RED NATURA 2000 _____	153
ANEXO 4: EVALUACIONES DE IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS BASADAS EN LA COMUNIDAD: LA GUÍA TODO DERECHO MANUAL DE CAPACITACIÓN _____	154
ANEXO 5: ESTÁNDARES SOCIALES, AMBIENTALES, DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN _____	155
I. ESTÁNDARES SOBRE MEDIO AMBIENTE	
II. ESTÁNDARES SOBRE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	
III. ESTÁNDARES SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)	

ANEXO I

RESULTADOS DEL DELPHI

1. ELEMENTOS QUE DEBE INCLUIR UN GIP

Se les pidió a los expertos que evaluaran qué elementos debe contener necesariamente un Pacto de Integridad Verde. Aquellos elementos en los que se tiene acuerdos reflejan una clara priorización de aspectos relacionados con la integridad, la transparencia, mientras que los desacuerdos parecen concentrarse en cuestiones de regulación ambiental más específicas y técnicas.

Por un lado, el consenso alcanzado en torno a la adopción de **criterios sostenibles en la contratación pública** (84,62% de acuerdo) sugiere una aceptación generalizada de la necesidad de integrar parámetros de sostenibilidad dentro de los procedimientos administrativos. Esto indica que los expertos reconocen la importancia de contar con lineamientos que garanticen prácticas responsables en la ejecución de los contratos. Asimismo, el respaldo a la implementación de **programas de Due Diligence medioambientales** y anticorrupción (92,31% de acuerdo) en el sector privado supone un elemento esencial del GIP, en el que las empresas tendrán que enseñar sus programas de debida diligencia prevenir los efectos adversos y reales en sus empresas y cadenas de suministro que puedan dañar al medio ambiente y posteriormente presentar ante el monitor y órgano de contratación.

De manera similar, la **aceptación de controles y auditorías periódicas e**

independientes pone de manifiesto la necesidad de garantizar que el cumplimiento de los compromisos asumidos en el GIP sea supervisado de manera objetiva por entidades especializadas (76,92% de acuerdo). La conformación de **grupos de monitoreo con expertos medioambientales** (92,31% de acuerdo), junto con el **establecimiento de métricas de evaluación de resultados medioambientales** (92,31% de acuerdo), refuerzan esta idea al reconocer que el seguimiento técnico y la medición de impactos son esenciales de un GIP.

Otro elemento en el que se ha alcanzado consenso es la **implementación de mecanismos de participación ciudadana** (76,92% de acuerdo), lo que sugiere un entendimiento común de que la supervisión social es un componente esencial en la integridad de los proyectos. Además, la inclusión de **mecanismos de denuncia y protección de denunciantes en el GIP** (84,62% de acuerdo) evidencia la necesidad de generar entornos seguros para reportar irregularidades sin temor a represalias. En línea con este compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, la aceptación de sanciones por incumplimiento de los compromisos del GIP indica que se ha reconocido la importancia de que estos acuerdos tengan consecuencias jurídicas y administrativas en caso de ser vulnerados por los órganos correspondientes (84,62% de acuerdo).

Uno de los puntos en los que se alcanzó consenso pleno (100% de acuerdo) fue la **necesidad de capacitación medioambiental** para los actores involucrados, incluyendo administraciones públicas, empresas, monitores y organizaciones de la

sociedad civil. Este aspecto se considera esencial para garantizar una comprensión común y adecuada de los objetivos y obligaciones del Pacto de Integridad Verde (GIP). La formación medioambiental no solo promueve el conocimiento técnico y normativo, sino que refuerza la aplicación efectiva de los principios de precaución y prevención en la contratación pública verde; de este modo, se facilita la identificación temprana de riesgos y se fomenta una cultura de transparencia, sostenibilidad y corresponsabilidad en la protección del entorno y de las comunidades locales.

Además, se alcanzó un consenso significativo (90% de acuerdo) sobre la importancia de un **sistema de gestión de riesgos medioambientales** dentro del órgano contratante, lo cual reviste especial relevancia al estar estrechamente vinculado con la existencia y aceptación de un sistema de gestión de riesgos de integridad. Esta coincidencia entre ambas dimensiones indica un reconocimiento progresivo, por parte de las administraciones públicas, de la necesidad de abordar la contratación pública desde una perspectiva integral que no solo contemple la prevención de la corrupción, sino que también priorice la protección ambiental. La existencia de estos sistemas refleja un cambio de paradigma en el que la identificación temprana de riesgos, tanto de integridad como medioambientales, se convierte en una herramienta clave para garantizar procesos más transparentes, sostenibles y responsables. Asimismo, este consenso sugiere una voluntad institucional de incorporar mecanismos técnicos y normativos que aseguren un enfoque preventivo, fortaleciendo así la confianza pública y el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de desarrollo

sostenible y buena gobernanza.

No obstante, uno de los puntos de conflicto ha sido la obligatoriedad del uso de **ecoetiquetas en la contratación pública** (40 % de acuerdo). A pesar de que estas certificaciones ofrecen garantías sobre el cumplimiento de estándares ambientales, su imposición puede haber generado resistencia debido a la preocupación por la reducción de la oferta de proveedores o por la dificultad de acceso a determinadas certificaciones en ciertos sectores del mercado.

2. BENEFICIOS ESPECÍFICOS QUE PUEDE APORTAR UN GIP EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los resultados obtenidos a través del método Delphi reflejan un **amplio consenso** entre los expertos sobre los beneficios que aporta un **Green Integrity Pact (GIP)** en el ámbito de la contratación pública de proyectos medioambientales. En términos generales, los expertos coinciden en que el GIP **fortalece la transparencia, reduce los riesgos de corrupción (84,62% de acuerdo) y mejora la calidad y competencia de los proyectos sostenibles (92,31% de acuerdo)**, alineándolos con los compromisos climáticos internacionales (84,62% de acuerdo) y generando impactos positivos tanto en la economía como en la sociedad.

Uno de los principales beneficios identificados es la capacidad del GIP para **alinear los proyectos con los compromisos climáticos internacionales**, asegurando que los fondos destinados a iniciativas medioambientales cumplan con

estándares de sostenibilidad y contribuyan a los objetivos globales de reducción de emisiones y preservación de ecosistemas. Asimismo, se reconoce su contribución al **desarrollo económico regional sostenible**, al incentivar prácticas empresariales responsables y fomentar una competencia basada en la calidad y la sostenibilidad de los proyectos.

Desde una perspectiva ambiental, los expertos destacan que el GIP **genera beneficios significativos en materia de protección medioambiental**, al establecer mecanismos rigurosos de evaluación y monitoreo que previenen impactos negativos sobre los ecosistemas. En este sentido, se valora su papel en la **mejora de la calidad de vida de la ciudadanía**, ya que promueve infraestructuras y proyectos que favorecen entornos más saludables y resilientes frente al cambio climático.

Además, el GIP es visto como un mecanismo que **fortalece la confianza en las instituciones**, al proporcionar mayor transparencia en los procesos de contratación pública y garantizar que los fondos se destinen a proyectos que cumplen con criterios ambientales y éticos. En este mismo marco, se considera que **reduce los riesgos de corrupción**, estableciendo mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas que limitan las oportunidades de fraude o malversación.

Otro punto de consenso es la capacidad del GIP para **elegir la calidad y competencia de los proyectos sostenibles**, dado que introduce criterios más exigentes en la evaluación de propuestas y favorece la participación de empresas comprometidas con buenas prácticas ambientales. También se resalta su papel en la **rigurosidad de**

la evaluación de la sostenibilidad de los proyectos, lo que garantiza que las iniciativas financiadas realmente cumplan con los estándares ecológicos establecidos.

En suma, los expertos consultados en el estudio coincidieron en que el GIP no solo promueve el cumplimiento de las normativas ambientales existentes, sino que **fomenta la innovación verde**, al incentivar el desarrollo y la implementación de soluciones tecnológicas avanzadas, estrategias jurídicas novedosas y modelos de negocio sostenibles que integren el respeto al medio ambiente como eje transversal. Esta capacidad de estimular la transformación de los procesos tradicionales hacia prácticas más sostenibles representa un valor añadido fundamental del GIP en el contexto actual de transición ecológica.

Asimismo, los expertos señalaron que la incorporación del GIP en la contratación pública contribuye de manera significativa a **optimizar la asignación de fondos públicos verdes**, al establecer mecanismos de priorización que favorecen aquellos proyectos con mayor impacto ambiental positivo y beneficios sociales más amplios, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los principios de transparencia y rendición de cuentas. De este modo, el GIP se consolida como una herramienta estratégica para avanzar hacia una contratación pública más eficiente, responsable y alineada con los compromisos internacionales de acción climática y justicia social.

No obstante, no se llegó a consenso sobre todos los puntos. Un punto particularmente relevante es la falta de consenso sobre si el GIP **fomenta la participación ciudadana**, un elemento

clave en la gobernanza y democracia ambiental. Esto sugiere que, aunque la herramienta mejora la transparencia y el acceso a la información, aún podría fortalecerse en términos de involucrar activamente a la sociedad en la toma de decisiones garantizando el concepto de democracia ambiental. Por último, tampoco se alcanza acuerdo sobre su papel en la **reducción de desigualdades**, lo que plantea la necesidad de evaluar cómo los proyectos beneficiados por el GIP pueden contribuir a una distribución más equitativa de los recursos y oportunidades dentro de las comunidades.

En definitiva, los resultados del estudio confirman que el GIP es una herramienta valiosa para fortalecer la transparencia y la integridad en la contratación pública ambiental. No obstante, también ponen en evidencia oportunidades de mejora, especialmente en lo que respecta a generar una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones ambientales y la eliminación de desigualdades.

3. MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE DEBE INCLUIR UN GIP EN CADA UNA DE LAS FASES DEL CICLO PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL

Se les pidió a los expertos que evaluaran que medidas debía de contener un GIP en cada una de las fases contractuales y precontractuales públicas. En este apartado se expondrán los acuerdos y la falta de consenso de los expertos por cada una de las fases.

1. Fase previa

En la **fase previa**, existe un consenso absoluto en la necesidad de realizar un

análisis de necesidades medioambientales de manera transparente (100% de acuerdo) y en la importancia de abrir **consultas públicas preliminares** con actores interesados (100% de acuerdo). Estas medidas responden a la necesidad de garantizar que los proyectos atiendan problemas ambientales reales y que las soluciones propuestas sean adecuadas para el contexto en el que se desarrollan. También hay una fuerte coincidencia sobre la **participación de la sociedad civil y expertos ambientales** en esta etapa (92% de acuerdo), lo que busca mejorar la legitimidad del proceso y aportar una visión técnica independiente. No obstante, las consultas de mercado para **identificar soluciones sostenibles e innovadoras** no han alcanzado el nivel de consenso (62% de acuerdo), lo que podría estar relacionado con la falta de protocolos claros sobre cómo llevarlas a cabo sin generar ventajas competitivas indebidas o con la percepción de que pueden ralentizar el proceso de contratación.

2. Fase de preparación

En la **preparación**, la **medición del impacto ambiental de los proyectos** es un punto de acuerdo total (100% de acuerdo), ya que permite tomar decisiones informadas y minimizar riesgos antes de la ejecución. A pesar de ello, hay menos consenso en la necesidad de incluir **criterios de integridad como parte de la adjudicación** (69% de acuerdo) y en la **incorporación de expertos en sostenibilidad dentro del órgano de contratación** (69% de acuerdo). Estas diferencias pueden explicarse por la falta de formación medioambiental de quienes diseñan y ejecutan los procesos de contratación pública, lo que dificulta la integración efectiva de estos aspectos.

También puede existir la percepción de que estos requisitos pueden aumentar la complejidad burocrática o generar conflictos con otros criterios de evaluación ya establecidos. Resulta significativo cómo los expertos abogan por expertos medioambientales en el grupo monitor, pero no hay consenso en la administración, desde TI España consideramos que es uno de los aspectos esenciales, ya no solo para un GIP, sino que la contratación pública debe estar realizada por expertos en la materia, máxime cuando se tratan de cuestiones técnicas en la cual una evaluación no experta puede dar lugar a una adjudicación indiscriminada no teniendo en cuenta parámetros objetivos y cuantitativos.

3. Fase de licitación

En la **licitación**, hay consenso en la necesidad de que los participantes declaren posibles **conflictos de interés** (100% de acuerdo) y en la implementación de mecanismos de **prevención de la corrupción y denuncia anónima** (92% de acuerdo). Estas medidas buscan reforzar la confianza en el proceso y evitar irregularidades que puedan comprometer la ejecución de los proyectos.

4. Fase de adjudicación

Con respecto a la **adjudicación del contrato**, se mantiene un alto nivel de acuerdo en la comprobación de la **ausencia de conflictos de interés** (100% de acuerdo) y en la **publicación de evaluaciones y resultados** (100% de acuerdo), lo que refleja la importancia de la transparencia en esta etapa. Sin embargo, la incorporación de **comités multidisciplinarios y neutrales en la evaluación** (77% de acuerdo) no ha alcanzado unanimidad, aunque sí el consenso conforme a los parámetros

establecidos. Esto puede deberse a preocupaciones sobre la viabilidad operativa de estos comités, la posible falta de expertos disponibles o incluso a resistencias institucionales a compartir la toma de decisiones con actores externos.

5. Fase de formalización

En la fase de **formalización**, es cuando los expertos consideran que se debe realizar la **firma específica del GIP** (85% de acuerdo) y la **inclusión de cláusulas de integridad y sostenibilidad** en el mismo (85% de acuerdo), demostrando un compromiso con la rendición de cuentas. Sin embargo, la obligatoriedad de **crear planes de gestión y cuidado ambiental** dentro del GIP (62% de acuerdo) no ha logrado consenso, posiblemente porque se percibe como una exigencia que puede generar cargas administrativas adicionales o porque no existe una metodología estándar para su implementación.

6. Ejecución

Durante la **ejecución**, el establecimiento de **canales de denuncia** (92% de acuerdo) y la conformación de un comité de **monitoreo multidisciplinar** (92% de acuerdo) son vistos como esenciales para garantizar un control continuo. Sin embargo, **la aplicación efectiva de exigencias medioambientales** (69% de acuerdo) y las **consultas sociales** comunitarias para evaluar el impacto del proyecto (69% de acuerdo) generan más división. Esto podría deberse a la falta de mecanismos claros para hacer cumplir estas exigencias o a la percepción de que su implementación puede retrasar la ejecución de los proyectos. Sin embargo, la aplicación efectiva de las exigencias medioambientales contrasta con todos los resultados obtenidos previamente,

puesto que es en la fase de ejecución en la que potencialmente se puede producir un daño al medioambiente.

4. INDICADORES PARA MEDIR Y EVALUAR EL IMPACTO, LA INTEGRIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE UN GIP.

A los expertos en la primera fase se les consultó por qué indicadores consideraban que servirían para medir y evaluar el impacto, la integridad y la sostenibilidad de un GIP. No obstante, sus respuestas fueron más allá de estos indicadores, proponiendo indicadores en transparencia, sociales y de rendimiento:

4.1. Indicadores generales de Impacto y Rendimiento

El **grado de acuerdo en la calidad de la prestación** (85% de acuerdo) refleja una coincidencia generalizada en que la eficiencia y el cumplimiento de los estándares previstos en la ejecución del contrato son aspectos fundamentales. Este consenso sugiere que la evaluación de la calidad del servicio o infraestructura entregada es un criterio central en la medición del éxito del GIP. De manera similar, el **cumplimiento de hitos** (85% de acuerdo) ha alcanzado un nivel de aceptación elevado, lo que indica que el seguimiento del progreso de los proyectos según los plazos y objetivos establecidos es percibido como un elemento esencial de evaluación.

El **cumplimiento en tiempo y costes** (77% de acuerdo) también se sitúa dentro del umbral de consenso, aunque con una menor unanimidad, lo que sugiere que, si bien existe acuerdo en que el control de los recursos financieros y la eficiencia temporal son claves, pueden existir divergencias sobre la flexibilidad

necesaria en la gestión de contratos para afrontar imprevistos.

Por otro lado, indicadores como la **entrega de informes periódicos de cumplimiento** (62% de acuerdo) y la **frecuencia de evaluaciones del grupo monitor** (69% de acuerdo) muestran una falta de consenso en cuanto a la periodicidad y necesidad de estas herramientas de seguimiento. Esto podría reflejar diferencias en la percepción sobre el equilibrio entre supervisión y carga burocrática, o incluso cuestionamientos sobre la efectividad de la presentación recurrente de reportes como mecanismo de control real.

El **número de penalizaciones** (54% de acuerdo) para evaluar el impacto y rendimiento de un GIP y el **tiempo de resolución de incidencias por parte del grupo monitor** (54% de acuerdo) no consiguieron llegar a un acuerdo. Posiblemente porque no determina el desempeño general del GIP, que reducción de tiempos de resolución no siempre implica la calidad de la misma, y que en definitiva no miden un impacto real.

No obstante, el **grado de ejecución de las recomendaciones del grupo monitor** (92% de acuerdo) muestra un amplio consenso sobre la importancia de que las observaciones y directrices emitidas por el ente supervisor sean atendidas e implementadas. Esto evidencia la confianza en el papel del monitor como garante de la integridad y el correcto desarrollo del contrato.

4.2. Impacto ambiental y sostenibilidad

Los expertos han aportado una serie de indicadores para medir el impacto

ambiental y de sostenibilidad del propio GIP. La **eficiencia energética** (92% de acuerdo), la **gestión de residuos** cuando aplica (92% de acuerdo), la **implementación de programas de compensación** (92% de acuerdo), la **protección de la biodiversidad** si aplica (92% de acuerdo), la **reducción de emisiones** (92% de acuerdo) y el **uso de energías renovables** (85% de acuerdo) han alcanzado un respaldo generalizado, lo que sugiere que la comunidad de expertos involucrados en el GIP considera que estos elementos son imprescindibles para evaluar el impacto ambiental de los proyectos.

Sin embargo, **la cantidad de evaluaciones de impacto ambiental realizadas** (46% acuerdo) se encuentra significativamente por debajo del umbral de consenso. Esta falta de acuerdo puede tener como causa que los expertos consideran que hay que tener más en cuenta la calidad que la cantidad en este punto.

4.3. Impacto social

El análisis del impacto social también revela un alto nivel de acuerdo en aspectos claves. Los expertos consideran como un indicador la **percepción de beneficios por parte de la comunidad** (92% de acuerdo), así como la **satisfacción ciudadana** (77% de acuerdo). Para medir estos indicadores se podrían utilizar encuestas y barómetros que permitan medir.

No obstante, el indicador sobre **participación social en el marco del GIP** (69% de acuerdo) no ha logrado el mismo nivel de aceptación, lo que sugiere

discrepancias sobre cómo debe estructurarse la inclusión de la sociedad civil en el seguimiento y supervisión del pacto.

4.4. Integridad y Transparencia

El indicador con el mayor nivel de consenso en esta categoría es la **trazabilidad de los fondos (100% - de acuerdo)**, lo que refleja una exigencia absoluta de garantizar la transparencia en la administración y destino de los recursos asignados a los proyectos dentro del GIP.

Sin embargo, otros indicadores relacionados con la integridad no han alcanzado el mismo grado de aceptación. La **detección de conflictos de interés** (62% de acuerdo), el **número de denuncias por irregularidades** (62% de acuerdo) y la **eficacia en la protección de denunciantes** (62% de acuerdo) sugieren que existen discrepancias sobre cómo evaluar estos aspectos dentro del marco del GIP. Esto podría indicar que estos indicadores no miden la efectividad de un GIP porque no mide la prevención, así como que tampoco releja el estado real del sistema, ya que un número alto puede significar que el sistema promueve la denuncia y transparencia.

Por otro lado, la **calidad y cantidad de interacciones con la sociedad civil** (77% de acuerdo) sí ha logrado un nivel de aceptación importante, lo que sugiere que la transparencia y el diálogo con actores externos son reconocidos como elementos clave en la ejecución del pacto.

5. ACCIONES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS PARTES INTERESADAS Y REPLICABILIDAD DE UN GIP

Los expertos coinciden en la importancia de realizar **consultas públicas** (92,31% de acuerdo), lo que refleja la necesidad de garantizar espacios de diálogo abiertos y accesibles para que las partes interesadas puedan contribuir con sus conocimientos y preocupaciones. Este consenso responde a la idea de que la transparencia y la inclusión fortalecen la legitimidad del proceso y reducen el riesgo de conflictos en la implementación de los proyectos.

También hay un acuerdo significativo en que la **digitalización y la transparencia en el monitoreo** (92,31% de acuerdo) son esenciales para facilitar el acceso a la información y permitir un seguimiento riguroso del cumplimiento del GIP. La implementación de plataformas digitales y herramientas de análisis de datos puede mejorar la trazabilidad de los proyectos y garantizar que la ciudadanía tenga acceso en tiempo real a su evolución.

La **formación y capacitación** de todos los actores involucrados (84,62% de acuerdo) es otro elemento ampliamente respaldado. Este acuerdo refleja la necesidad de reducir las asimetrías de información y asegurar que tanto la administración pública como las empresas y la sociedad civil cuenten con los conocimientos necesarios para participar de manera informada en la ejecución y supervisión del GIP.

Asimismo, se reconoce la importancia de la **creación de grupos participativos de la sociedad civil y la comunidad**

(84,62% de acuerdo), lo que indica un consenso en que la participación no debe limitarse a mecanismos formales de consulta, sino que debe haber estructuras organizadas que permitan una colaboración continua y efectiva en la supervisión de los proyectos.

La **identificación previa de las partes interesadas** (92,31% de acuerdo) es otro punto de consenso, lo que sugiere que una participación efectiva solo puede lograrse si desde el inicio se define con claridad quiénes son los actores relevantes y cómo pueden intervenir en el proceso. Esto permite una planificación más estratégica de la participación y ayuda a evitar sesgos en la representación de intereses.

Por otro lado, la **definición de indicadores de participación** (76,92% de acuerdo) también ha alcanzado un alto nivel de acuerdo. La existencia de métricas claras para evaluar la diversidad de actores involucrados y la cantidad y calidad de las aportaciones recibidas permite medir de manera objetiva la efectividad de la participación y hacer ajustes en caso de deficiencias.

En cuanto a la **adaptación del GIP a cada contexto** (100% de acuerdo) y su **alineación con normativas nacionales e internacionales** (84,62% de acuerdo), el consenso muestra que los expertos consideran esencial que estos pactos sean flexibles y se ajusten a la realidad jurídica, social y económica de cada territorio, garantizando su viabilidad y eficacia.

En línea con lo anterior, el consenso alcanzado entre los expertos respecto a la necesidad de una **guía de buenas prácticas** (con un 80 % de acuerdo) pone de manifiesto la relevancia de contar con herramientas que orienten a los distintos actores involucrados en la

implementación de Pactos de Integridad Verdes. Esta necesidad responde, por una parte, al interés en fortalecer conductas responsables y transparentes en los procesos de contratación pública con impacto ambiental, y por otra, a la valoración positiva de sistematizar y compartir experiencias previas, lecciones aprendidas y casos de éxito como referentes prácticos para replicar o adaptar en nuevos contextos. La existencia de una guía contribuiría a estandarizar criterios, mejorar la comprensión de los principios de integridad ambiental, y facilitar el aprendizaje continuo entre administraciones públicas, empresas, sociedad civil y monitores independientes, aumentando así la eficacia y legitimidad del mecanismo GIP como instrumento de innovación y sostenibilidad.

Del análisis de los factores que influyen en la replicabilidad de un GIP se puede extraer que uno de los puntos con mayor consenso es la **capacitación de los monitores** (100% de acuerdo), lo que demuestra que los expertos consideran esencial contar con supervisores altamente preparados para asegurar el cumplimiento de los compromisos de integridad y sostenibilidad. Esto responde a la necesidad de que el monitoreo no sea meramente formal, sino que tenga un impacto real en la transparencia y efectividad de los proyectos.

La **adaptación económico-financiera** del GIP (84,62% de acuerdo) también es ampliamente respaldada, lo que indica que su sostenibilidad depende de que los recursos necesarios para su implementación sean ajustables a diferentes contextos y capacidades presupuestarias. La replicabilidad de un GIP no solo requiere voluntad política y

normativa, sino también la disponibilidad de financiación adecuada para mantener su operatividad a largo plazo.

La **creación de programas piloto** (84,62% de acuerdo) ha sido otro aspecto de consenso, lo que sugiere que los expertos consideran fundamental probar la implementación de un GIP en proyectos específicos antes de escalar su aplicación a nivel general. Asimismo, se reconoce la importancia de **dar publicidad a los resultados** (92,31% de acuerdo), lo que subraya la necesidad de garantizar la transparencia del proceso y generar confianza en la ciudadanía y en las instituciones.

La **creación de plataformas accesibles en todo el proceso** (92,31%) es otro punto en el que existe un alto nivel de acuerdo, reflejando la importancia de contar con herramientas digitales que permitan el acceso público a la información, faciliten la trazabilidad de los proyectos y optimicen los mecanismos de supervisión.

En cuanto a la **alineación del GIP con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** (76,92%), el consenso indica que los expertos consideran que estos pactos deben enmarcarse dentro de estándares internacionales reconocidos en materia de sostenibilidad, transparencia y gobernanza. Esto refuerza su legitimidad y facilita su implementación en distintos contextos geográficos.

El consenso alcanzado respecto a la creación de una **Red Internacional de GIP** (70 % de acuerdo) resalta su potencial como herramienta clave para armonizar los distintos marcos regulatorios nacionales en torno a la contratación pública verde. Esta red facilitaría la cooperación transnacional, el intercambio de conocimientos y la

replicabilidad eficaz del modelo GIP en contextos diversos, promoviendo estándares comunes de integridad, sostenibilidad y transparencia en proyectos financiados con fondos verdes. Algunos expertos podrían considerar que el intercambio de experiencias puede lograrse a través de foros internacionales (76,92% de acuerdo), sin que sea necesario institucionalizar una red específica.

6. ¿CÓMO PUEDE UN GIP ASEGURAR QUE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES Y SUPERVISIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES SEAN VERDADERAMENTE INCLUSIVOS?

Uno de los puntos con mayor consenso es la **garantía de transparencia** (100% de acuerdo), lo que refleja un reconocimiento unánime de que la apertura de la información y la rendición de cuentas son fundamentales para asegurar que los procesos sean inclusivos y accesibles. Sin transparencia, la participación de diversos actores carecería de sustento real y se dificultaría la supervisión ciudadana y técnica de los proyectos ambientales.

La **involucración de las comunidades locales** en el proceso (92,31% de acuerdo) también ha alcanzado un alto nivel de acuerdo, lo que indica que los expertos consideran que la inclusión debe ir más allá de la consulta formal y garantizar una participación activa en la toma de decisiones y en la supervisión de los proyectos. Esto responde a la necesidad de reconocer el conocimiento local, prevenir conflictos socioambientales y asegurar que las iniciativas ambientales sean adecuadas para las comunidades afectadas.

Asimismo, la **creación de consultas en comunidades específicas** (84,62% de acuerdo) ha sido ampliamente respaldada, lo que subraya la importancia de generar espacios de diálogo directo con quienes se verán impactados por los proyectos. La falta de consulta efectiva puede derivar en oposición social, pérdida de legitimidad del proceso y decisiones que no consideren adecuadamente las realidades locales. También existe consenso en involucrar **de la juventud** (84,62% de acuerdo) ha sido otro punto de consenso, lo que muestra que los expertos reconocen la importancia de incluir a nuevas generaciones en la toma de decisiones ambientales. Esto puede responder a la creciente movilización juvenil en temas de cambio climático y sostenibilidad, así como a la necesidad de fomentar una cultura de participación desde edades tempranas.

Se ha logrado un alto grado de acuerdo en la **necesidad de capacitación y un enfoque de género** (76,92% de acuerdo), lo que sugiere que los expertos reconocen que las barreras estructurales de género pueden afectar la participación equitativa en los procesos de supervisión y toma de decisiones. Garantizar formación con perspectiva de género puede ayudar a reducir estas desigualdades y promover una representación más equilibrada.

Asimismo, se ha respaldado la importancia de la **participación paritaria en el GIP** (76,92% de acuerdo) y el **desarrollo de indicadores de inclusión** (76,92% de acuerdo), lo que indica que los expertos consideran necesario establecer métricas que permitan medir de manera objetiva la diversidad y representatividad de los actores involucrados en el proceso.

La **capacitación con enfoque en minorías** (80,00% de acuerdo) ha recibido una aceptación generalizada entre los expertos, al reconocerse como un elemento clave para que los grupos específicos a los que se dirige el GIP puedan ejercer efectivamente sus derechos y participar de forma informada en los proyectos ambientales que los afectan. Esta formación especializada no solo fortalece su empoderamiento, sino que promueve su involucramiento activo desde una perspectiva de equidad y justicia ambiental. Asimismo, se alcanzó consenso en cuanto a la necesidad de **inclusión de mecanismos que hagan más accesible el buzón de quejas y sugerencias** (80,00% de acuerdo), como una vía concreta para potenciar el impacto del GIP y garantizar una participación ciudadana efectiva, en línea con los principios de democracia ambiental. Esta medida reconoce que la accesibilidad continúa siendo una barrera importante para ciertos sectores, en especial comunidades marginadas o con dificultades tecnológicas o lingüísticas.

En relación con la **traducción e interpretación a idiomas nativos** (80,00% de acuerdo), también se logró consenso sobre su relevancia para asegurar el respeto a la cosmovisión, la cultura y los valores de comunidades indígenas y otros pueblos originarios. Esta acción es vista como esencial para superar las barreras lingüísticas que obstaculizan la participación plena, libre e informada de estas comunidades en los procesos de contratación pública ambiental, promoviendo así un enfoque verdaderamente inclusivo y respetuoso de la diversidad cultural.

Sin embargo, no se ha alcanzado consenso en medidas que buscan ampliar aún más la inclusión, tales como las **auditorías sociales** (61,54% de

acuerdo) también han generado división, lo que sugiere diferencias en la percepción sobre su viabilidad y utilidad. Algunos expertos pueden considerar que la supervisión externa ya es suficiente para garantizar la inclusión, mientras que otros pueden ver en estas auditorías una herramienta clave para evaluar el impacto real de los proyectos en las comunidades.

ANEXO 2: MODELO DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES COMO MIEMBRO DEL GRUPO PREMONITOR

Expediente:

Contrato/Subvención:

Al objeto de garantizar la imparcialidad en el procedimiento de establecer la necesidad de la firma de un Pacto de Integridad Verde (GIP por sus siglas en inglés) en el marco del procedimiento de contratación arriba referenciado, el/los abajo firmante/s, como miembros del grupo premonitor declara/declaran:

Primero. Que, al momento de la firma de la presente declaración, no ha/n mantenido relaciones contractuales, financieras, profesionales o familiares con las entidades sujetas a monitoreo en los últimos cinco (5) años, que pudieran afectar su objetividad en el desarrollo de las funciones asignadas.

Segundo. Que ha/n observado un período de enfriamiento mínimo de tres (3) años en caso de haber ejercido funciones públicas, antes de su incorporación al rol de monitoreo, con el propósito de evitar conflictos de interés derivados de su vínculo anterior con la administración.

Tercero. Que, a la fecha de firma de esta declaración, y según la información de que dispone/n, no existe ninguna circunstancia personal o profesional que pueda constituir o dar lugar a un conflicto de interés, conforme a la normativa interna y a los principios de integridad aplicables.

Cuarto. Que se compromete/n a informar de forma inmediata y por escrito al órgano de contratación o a la comisión de evaluación correspondiente, cualquier situación actual o sobrevenida que pudiera suponer un conflicto de interés, durante todo el proceso en el que se desarrolla su participación como miembro/s del grupo premonitor.

Quinto. (según normativa del país a aplicar)

Estar informado/s de lo siguiente:

1. Que el artículo 61.3 «Conflicto de intereses», del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio (Reglamento financiero de la UE) establece que «existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo directo o indirecto de interés personal».

2. Que el artículo 64 «Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de

intereses» de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, define el conflicto de interés como «cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación».

3. Que el apartado 3 de la Disposición Adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, establece que «El análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés resulta de aplicación a los empleados públicos y resto de personal al servicio de entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales que participen, de forma individual o mediante su pertenencia a órganos colegiados, en los procedimientos descritos de adjudicación de contratos o de concesión de subvenciones»

4. Que el apartado 4 de la citada disposición adicional centésima décima segunda establece que: «A través de la herramienta informática se analizarán las posibles relaciones familiares o vinculaciones societarias, directas o indirectas, en las que se pueda dar un interés personal o económico susceptible de provocar un conflicto de interés, entre las personas a las que se refiere el apartado anterior y los participantes en cada procedimiento».

–«Para la identificación de las relaciones o vinculaciones la herramienta contendrá, entre otros, los datos de titularidad real de las personas jurídicas a las que se refiere el artículo 22.2.d).iii) del Reglamento (UE) 241/2021, de 12 febrero, obrantes en las bases de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los obtenidos a través de los convenios suscritos con los Colegios de Notarios y Registradores».

Sexto. Que tiene/n conocimiento de que la emisión de una declaración falsa o incompleta sobre la existencia de conflictos de interés podrá dar lugar a las consecuencias legales, disciplinarias o administrativas que correspondan, conforme a la normativa vigente y a los mecanismos de responsabilidad aplicables.

Fecha y firma

ANEXO 3: GUÍA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN RED NATURA 2000

Criterios utilizados por la Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural para la determinación del perjuicio a la integridad de Espacios de la Red Natura 2000 por afección a Hábitats de interés comunitario.

Versión enero 2019

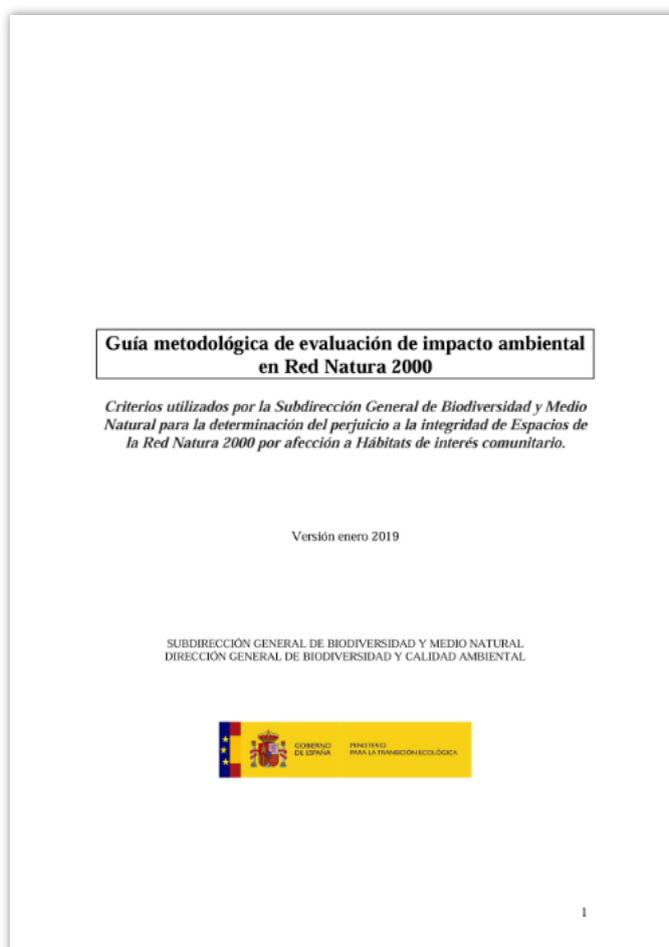
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y MEDIO NATURAL DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y CALIDAD AMBIENTAL

La presente Guía recoge criterios para la identificación de impactos susceptibles de afectar a la integridad de los espacios de la Red Natura 2000, que son utilizados para la elaboración de los informes relativos a la evaluación de repercusiones que la Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural realiza en el marco de los procedimientos de evaluación ambiental en los que participa.



Accede a la Guía completa aquí:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/criteriossgbymnperjuiciohabitats_tcm30-481533.pdf



ANEXO 4: EVALUACIONES DE IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS BASADAS EN LA COMUNIDAD:

La guía Todo Derecho MANUAL DE CAPACITACIÓN

En un esfuerzo conjunto, Oxfam y la FIDH se han comprometido a continuar la labor iniciada por Derechos y Democracia mejorando el acceso a la guía Todo Derecho por parte de comunidades, profesionales y defensores y defensoras de derechos. Oxfam, la FIDH, otras organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias y comunidades han tenido un elevado índice de éxito en la aplicación experimental de Todo Derecho, una guía accesible, práctica e interactiva. En estos momentos el desafío consiste en poner esta guía en manos de quienes están en primera línea en los proyectos de inversión privados.

El objetivo de este manual es sensibilizar y promover el uso de la guía. También brinda información útil para las organizaciones vertebradoras* que desempeñan un papel de apoyo a las organizaciones comunitarias. Esta capacitación está concebida para ser reproducida, de modo que las organizaciones vertebradoras puedan capacitar a otras organizaciones y promover así el interés por las EIDH basadas en la comunidad.



Accede a la Guía completa aquí:

https://www.fidh.org/IMG/pdf/cobhra_manual_de_capacitacion_-_espanol.pdf



ANEXO V: ESTÁNDARES SOCIALES, AMBIENTALES, DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

I. ESTÁNDARES SOBRE MEDIO AMBIENTE

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada el 9 de mayo de 1992, en Nueva York. Establece un marco para la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático, incluyendo la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Protocolo de Kioto, adoptado el 11 de diciembre de 1997, en Kioto, Japón. Complementa la CMNUCC estableciendo compromisos legalmente vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. Tiene como objetivo reforzar la respuesta mundial al cambio climático, manteniendo el aumento de la temperatura global por debajo de 2°C y esforzándose por limitarlo a 1,5°C. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), adoptado el 5 de junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. Busca la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, adoptado el 22 de marzo de 1989, en Basilea, Suiza. Regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, con el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente. <https://www.basel.int/portals/4/basel%20convention/docs/text/baselconvention-text-s.pdf>

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) Adoptado el 22 de mayo de 2001, en Estocolmo, Suecia. Tiene como objetivo eliminar o restringir la producción y el uso de contaminantes orgánicos persistentes. https://chm.pops.int/portals/0/repository/convention_text/unep-pops-cop-convtext-full.spanish.pdf

Convenio de Minamata sobre el Mercurio, Adoptado el 10 de octubre de 2013, en Kumamoto, Japón. Busca proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. <https://minamataconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf>

Acuerdo de Escazú Adoptado el 4 de marzo de 2018, en Escazú, Costa Rica. Es el primer tratado regional en América Latina y el Caribe que garantiza el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, adoptado el 16 de septiembre de 1987, en Montreal, Canadá. Tiene como objetivo proteger la capa de ozono mediante la reducción de la producción y el consumo de numerosas sustancias que la agotan. <https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-04/Montreal-Protocol-Spanish-2018.pdf>

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada el 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. Establece 27 principios para guiar el desarrollo sostenible en todo el mundo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81037>

Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81871>

Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad, mediante la que se modifican el Código de Comercio, la Ley de Sostenibilidad del Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-38-1.PDF

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2020-80947>

Omnibus I - COM(2025)80. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de información sobre sostenibilidad empresarial y de diligencia debida. https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en

Omnibus I - COM(2025)81. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que atañe a determinados requisitos de información y diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial. https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en

Omnibus I - COM(2025)87 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 en lo que respecta a la simplificación y el fortalecimiento del mecanismo de ajuste en frontera por carbono. https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en

Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE.

II. ESTÁNDARES SOBRE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) Adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York. Es el único instrumento legalmente vinculante a nivel mundial en la lucha contra la corrupción, abarcando medidas preventivas, penalización, cooperación internacional y recuperación de activos. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública Adoptada el 26 de enero de 2017 por el Consejo de la OCDE. Proporciona un marco estratégico para fortalecer la integridad pública mediante un enfoque integral basado en riesgos y la promoción de una cultura de integridad en toda la sociedad. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435OECD+2legalinstruments.oecd.org+2github.org+2github.orglegalinstruments.oecd.org>

ISO 37001:2016 - Sistemas de gestión antisoborno, publicada en octubre de 2016 por la Organización Internacional de Normalización (ISO). Establece requisitos y proporciona orientación para implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión antisoborno, aplicable a organizaciones de todos los tamaños y sectores. https://www.senasa.gob.pe/intranet/wp-content/uploads/2018/12/norma-ISO_37001_2016.pdf

Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparency International Publicado anualmente desde 1995 por Transparency International. Clasifica a 180 países y territorios según los niveles percibidos de corrupción en el sector público, proporcionando una herramienta comparativa para evaluar el progreso en la lucha contra la corrupción. <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis>

Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada el 17 de diciembre de 1997. Establece normas legalmente vinculantes para criminalizar el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Convencion-OCDE-contra-el-cohecho.pdf>

Convención Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa Adoptada el 27 de enero de 1999. Busca coordinar la criminalización de diversas formas de corrupción en los sectores público y privado entre los Estados miembros. <https://rm.coe.int/168007f3f5>

Convención Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa Adoptada el 4 de noviembre de 1999. Establece principios para la reparación de daños resultantes de actos de corrupción, incluyendo el derecho a indemnización. <https://rm.coe.int/168007f3f6>

Guía de Buenas Prácticas Antisoborno de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) Publicada en 2011. Proporciona directrices para que las empresas desarrollen e implementen programas efectivos de cumplimiento antisoborno. <https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption-2011/ICC> - [International Chamber of Commerce](https://www.iccwbo.org/)

Índice de Transparencia Gubernamental de ERCAS Herramienta que mide la transparencia real de los gobiernos, enfocándose en dimensiones relevantes para el control de la corrupción. <https://www.againstcorruption.eu/ercas-projects/transparencyindex>

Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32019L1937>

Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>

Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros para prevenir el uso del sistema financiero con fines de blanqueo de dinero o financiación del terrorismo, por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 y se modifica y se deroga la Directiva (UE) 2015/849. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80913>

Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, sobre la prevención del uso del sistema financiero con fines de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80912>

ISO 37009. Directrices para el establecimiento de un sistema de gestión de conflicto de interés

Directrices de la OCDE sobre la gestión de conflictos de interés en el servicio público. https://www.oecd.org/es/publications/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56.html

Directrices de la ICC sobre los conflictos de interés en las empresas. <https://iccmex.mx/comision/posturas-herramientas/directrices-icc-sobre-los-conflictos-de-interes-en-las-empresaspdf.pdf>

III. ESTÁNDARES SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)

Reglamento (UE) 2024/XXXX del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2024, por el que se establece un marco jurídico armonizado sobre inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial de la UE). Establece un marco legal para la inteligencia artificial en la Unión Europea, basado en un enfoque de riesgo, con el objetivo de garantizar que los sistemas de IA sean seguros y respeten los derechos fundamentales. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primera-normativa-sobre-inteligencia-artificial> Parlamento Europeo+1 Parlamento Europeo+1

Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, adoptado el 17 de mayo de 2024. Primer tratado internacional jurídicamente vinculante que establece principios y obligaciones para garantizar que el diseño, desarrollo y aplicación de la IA respeten los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. <https://www.coe.int/es/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence> Cuatrecasas+1 Portal+1 Portal

Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO, adoptada el 24 de noviembre de 2021. Primera norma global sobre la ética de la inteligencia artificial, que proporciona un marco para garantizar que la IA beneficie a la humanidad, respetando los derechos humanos y promoviendo el desarrollo sostenible. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455_spa

ISO/IEC 42001:2023 - Sistemas de gestión de la inteligencia artificial — Requisitos. Primera norma internacional que especifica los requisitos para establecer, implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión de la inteligencia artificial, asegurando su uso responsable y ético. <https://www.iso.org/standard/81228.html> IEC

Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial, adoptados el 22 de mayo de 2019. Conjunto de principios que promueven el uso responsable de la inteligencia artificial, incluyendo la transparencia, la robustez, la seguridad y la rendición de cuentas, con el objetivo de fomentar la innovación y la confianza en la IA. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial y se modifican los Reglamentos (CE) No 300/2008, (UE) No. 167/2013, (UE) No. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Ley de Inteligencia Artificial) (Texto con relevancia para el EEE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>

Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial (UNESCO). <https://www.unesco.org/es/articles/recomendacion-sobre-la-etica-de-la-inteligencia-artificial>

Recomendación del Consejo sobre la Inteligencia Artificial (OCDE). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

LOS PACTOS DE INTEGRIDAD VERDE

UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE
EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

JUNIO 2025



Calle Fortuny, 53
28010, Madrid
Telf: +34 917004106

info@transparencia.org.es

<https://transparencia.org.es>