

Compra y Contratación Pública Verde para el uso eficaz de los recursos naturales y económicos.



Herri-baltzua
Sociedad Pública del

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

Fecha: Noviembre de 2012

© Ihobe S.A., Noviembre 2012

Edita: Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial,
Agricultura y Pesca

Gobierno Vasco

Alda. Urquijo, 36 6º Planta · 48011 Bilbao

Tel.: 900 15 08 64

Contenido: Este documento ha sido elaborado por Ihobe con la
colaboración de Ecoinstitut Barcelona.

Diseño: Eñutt Comunicación S.L.

Traducción: Elhuyar



Los contenidos de este libro, en la presente edición, se publican bajo la
licencia: Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 3.0 Unported
de Creative Commons (más información http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_ES)



**Compra y Contratación
Pública Verde para el
uso eficaz de los recursos
naturales y económicos.**



ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

CONTEXTO ¿En qué situación nos encontramos?	8
MARCO DE ACTUACIÓN EUROPEO Hacia una economía eficiente en el uso de los recursos	8
MARCO DE ACTUACIÓN EN LA CAPV Austeridad y eficiencia en las políticas del Gobierno Vasco	8
EL PAPEL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	10
ESTRATEGIAS ¿Qué estrategias aplicar para hacer un uso más eficaz de los recursos?	12
Estrategia 1 Racionalizar la compra repensando las necesidades	14
Estrategia 2 Considerar los impactos y costes totales a lo largo de todo el ciclo de vida	16
Estrategia 3 Promoción de la eco-innovación a través de la contratación	21
Estrategia 4 Promoción del desarrollo económico ambiental regional	23
Estrategia 5 Compras conjuntas para la eficiencia, el ahorro y la mejora ambiental	27
Estrategia 6 Atraer inversiones privadas para el beneficio ambiental público	29
CONCLUSIONES La CCPV para conseguir la eficiencia en el uso de recursos (naturales y económicos)	34



RESUMEN EJECUTIVO

El contexto actual

La presión creciente sobre los recursos naturales, incluidos los ecosistemas, y la previsión de aumento de la población en el futuro, nos plantea el reto de asegurar el desarrollo y la competitividad de la Unión Europea, permitiendo a la vez el bienestar y crecimiento legítimo de todas las regiones.

Para ello la Unión Europea ha definido en la Estrategia Europa 2020 su modelo de crecimiento para los próximos 10 años, el cual ha de ser un:



Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Esta visión es compartida en el País Vasco y así se plasma en la estrategia de desarrollo sostenible EcoEuskadi 2020, instrumento que ha de guiar las políticas y planes de desarrollo del país:



Un país articulado [...] que se comprometen activamente en la transformación del sistema productivo actual hacia una economía nueva, ecoeficiente y baja en carbono, competitiva y abierta [...], para construir un futuro [...] comprometido con el desarrollo del planeta y sus habitantes.

El papel de la compra pública verde

Para conseguir esa economía verde que permite el crecimiento desacoplado del uso de los recursos naturales, una herramienta clave identificada tanto a nivel internacional como regional es la compra y contratación pública verde (CCPV).

Esto ha sido posible gracias a:

1. La clarificación sobre cómo introducir la variable ambiental dado el marco legal de la contratación pública.
2. El reconocimiento del potencial de mejora ambiental a través de la contratación pública y, por tanto, de su rol en la consecución de los objetivos y políticas ambientales.
3. El apoyo político, también a nivel de los Estados Miembro, con la elaboración de planes de acción nacionales de compra verde (presentes en hasta el 80% de los países a día de hoy-también en el País Vasco);
4. Y el reconocimiento de su potencial para el fomento de la innovación siendo capaz de fomentar a la vez las prioridades de crecimiento de la Unión Europea de innovación y de uso eficiente de los recursos naturales.

Estrategias de compra verde para el uso eficiente de los recursos

Pese al reconocimiento de la CCPV como herramienta indispensable para la competitividad y el desarrollo sostenible, una barrera para su implementación, sobre todo en tiempos de crisis, es la idea preconcebida de que la compra verde es más cara; no obstante, ésto es más un prejuicio que una realidad.

En primer lugar, porque si se analiza en detalle, numerosos casos muestran que las alternativas verdes pueden ser más baratas que las opciones convencionales. El precio, a menudo no depende tanto de las características ambientales de los productos o servicios sino de otras variables como las estrategias comerciales de las empresas proveedoras o las circunstancias concretas en la ejecución de las obras o servicios.

En segundo lugar, porque esa afirmación se hace teniendo en cuenta sólo los costes de adquisición y no los costes reales totales que los productos/servicios generan a la administración a lo largo de todo su ciclo de vida. Esto resulta de una visión a corto plazo y compartimentada con la que difícilmente se pueden abordar los retos actuales y que resulta profundamente ineficiente para la administración.



La CCPV, por su propia naturaleza, aplica una visión global y pensamiento de ciclo de vida a la contratación que nos permite encontrar soluciones ambientalmente más respetuosas que fomentan tanto el uso eficiente de los recursos naturales como la eficiencia económica del gasto público.

Además, la combinación de la CCPV con otros mecanismos previstos en la ley de contratos, permite maximizar esos beneficios y fomentar la innovación y el desarrollo de la economía verde a nivel regional.

Las estrategias para ello son diversas y en muchos casos complementarias; éstas incluyen:

1. Repensar las propias necesidades, para racionalizar las compras.

Al planteamos con la compra verde cuáles son nuestras necesidades reales y los impactos generados por los productos o servicios adquiridos, podemos encontrar soluciones alternativas más «verdes» que no se basan en recortes sino en una mejor gestión de las compras y de los recursos disponibles (reduciendo la compra, maximizando la reutilización, contratando servicios y no productos o escogiendo soluciones diferentes a las habituales, más novedosas y ambientalmente mejores).

2. Tener en cuenta los impactos y costes en todo su ciclo de vida.

Como los impactos de cualquier producto, obra y servicio tienen lugar a lo largo de toda su vida útil con consecuencias económicas sobre todo en los que consumen energía o

requieren mantenimiento, el cálculo de costes de ciclo de vida es una estrategia efectiva que permite defender y justificar en términos de eficiencia económica la introducción de criterios ambientales en la contratación, en tanto que nos permite ver los beneficios reales de la compra verde más allá del coste inicial de adquisición. La no consideración de estos aspectos de ciclo de vida relacionados con el comportamiento ambiental de las soluciones no sólo acarrea impactos mayores sino también un uso ineficiente de los recursos económicos de la administración.

3. Fomentar la eco-innovación a través de la contratación.

Para mejorar la eficiencia y abordar los retos actuales, como recogen las estrategias europeas y vascas, la variable ambiental debe formar parte de cualquier innovación. La contratación puede servir para el desarrollo o penetración en el mercado de eco-innovaciones que permitan cubrir las necesidades de la administración reportando a la vez beneficios ambientales y económicos considerables.

4. Promover el desarrollo económico y ambiental local/regional.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son, según la Unión Europea «la espina dorsal de la economía de la Unión» por lo que se ha de facilitar su acceso a la contratación pública. Esto revierte positivamente en el desarrollo económico, sobre todo a escala local. Con la aplicación de la CCPV y facilitando el acceso de las PYME, no sólo promovemos ese desarrollo local, sino también su mejora ambiental para el beneficio de toda la comunidad y la competitividad de las empresas.

5. Asegurar la eficiencia a través de las compras conjuntas.

Una forma beneficiosa de implementar la CCPV es a través de las compras conjuntas. El ahorro económico que se puede conseguir al aumentar el volumen de compra, combinado con la «compra verde», permite el acceso a soluciones de mayor calidad ambiental en mejores condiciones para todas las entidades participantes pero sobre todo para las administraciones de pequeño tamaño que de otra forma difícilmente obtendrían ofertas a precios competitivos. Además, las «compras conjuntas» no sólo producen beneficios económicos con la obtención de mejores ofertas económicas sino que mejoran en general la eficiencia de los propios procesos de contratación al evitar la repetición de los procesos administrativos, dejando más tiempo para la búsqueda de soluciones eco-innovadoras.

6. Movilizar recursos privados en beneficio público.

Ciertas acciones de CCPV destinadas a la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos naturales (que repercuten además en ahorros económicos) pueden requerir inversiones de capital considerables con tasas de retorno relativamente largas. Una solución que se revela apropiada para aplicar estas medidas de eficiencia ambiental de forma económicamente viable (tanto en el momento de la inversión como a largo plazo) es mediante

la colaboración público-privada (CPP). Su utilidad o eficiencia es cuestionada en algunos ámbitos, pero uno de los ámbitos donde los contratos de CPP permiten obtener beneficios ambientales y económicos son los servicios energéticos. Así, la contratación de servicios energéticos es otra estrategia de «compra verde» que permite reducir nuestro impacto sobre el medio ambiente de forma eficiente económicamente.

En definitiva, aplicando la compra pública verde establecemos mecanismos y planteamientos que no sólo no son contrarios a las políticas de austeridad o eficiencia económica sino que contribuyen a ella:

mediante una mejor gestión de la compra y el gasto público (real y total), no a través de recortes

con efecto duradero a largo término

y manteniendo la protección ambiental, evitando las consecuencias negativas e impactos económicos en el futuro de su desconsideración en el presente.



1.CONTEXTO

¿En qué situación nos encontramos?

1.1 MARCO DE ACTUACIÓN EUROPEO *Hacia una economía eficiente en el uso de los recursos*

El desarrollo económico ha permitido a la sociedad europea desarrollar un modelo social con niveles de bienestar nunca antes alcanzados; no obstante, este desarrollo se ha realizado sobre la base de una alta dependencia de la importación de materias primas. La presión creciente sobre estos recursos y la previsión de crecimiento de la población mundial pone en riesgo la seguridad de los suministros.

El reto actual es mantener un acceso suficiente a esos recursos y al mismo tiempo permitir a los países de origen un desarrollo social equiparable, evitando impactos sociales y medioambientales negativos.

La estrategia de crecimiento de la Unión Europea en los próximos 10 años, la **Estrategia Europa 2020**¹, consciente de esta realidad, define que el modelo de crecimiento a seguir ha de ser «inteligente, sostenible e integrador»:

Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Para conseguir esa eficiencia en el uso de los recursos, la iniciativa emblemática **Una Europa que utilice eficazmente los recursos**² plantea, de forma más explícita, el objetivo de disociar el crecimiento de la utilización de recursos y energía, un elemento clave para asegurar el crecimiento y el empleo. Para ello la «economía verde» debe basarse en el desarrollo de nuevos productos y servicios, en la innovación para la reducción del consumo de materias primas y de generación de residuos, en la optimización de los procesos productivos y de logística hacia una economía circular, así como en cambios en los patrones de consumo, incluida la contratación pública:

Las políticas para aumentar la eficiencia en el consumo de los recursos y para apoyar a la competitividad de las industrias de la UE deben estar bien equilibrados y abordar en conjunto tanto el lado de la oferta como el de la demanda, por ejemplo, a través de la contratación pública verde y mejor información a los consumidores.

1.2 MARCO DE ACTUACIÓN EN LA CAPV *Austeridad y eficiencia en las políticas del Gobierno Vasco*

En línea con los planteamientos lanzados desde la Unión Europea, la **Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi, EcoEuskadi 2020**, se plantea como una herramienta que «[...] permita un desarrollo equilibrado del país con un menor consumo de recursos, [...]»³.

La visión: Un país articulado como Euskal Metrópoli, cohesionado, hecho por ciudadanos y ciudadanas libres y saludables, que viven en paz, que se comprometen activamente en la transformación del sistema productivo actual hacia una economía nueva, ecoeficiente y baja en carbono, competitiva y abierta, basada en la educación, la investigación, el conocimiento, la innovación y el emprendizaje, para preservar el bienestar y calidad de vida de sus habitantes, abierto al mundo pero celoso de su identidad cultural, sus recursos naturales y su biodiversidad, para construir un futuro atractivo en el que desarrollar y fidelizar el talento de las personas, y comprometido con el desarrollo del planeta y sus habitantes.⁴

Todo ello no es sino el resultado de un largo camino recorrido. Ya en 2002 la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 tuvo como consecuencia casi inmediata el desarrollo de un programa público de apoyo al Ecodiseño para el año 2004. Con ello el Gobierno Vasco daba un apoyo decidido a la integración de criterios ambientales en el diseño de productos, iniciada ya en 2002 con el Aula de **Ecodiseño**.

En paralelo, y con el mismo objetivo de aumentar la eficiencia de las empresas y organizaciones, el Gobierno Vasco, a través de Iñobe, desarrolla una norma de gestión ambiental adaptada al contexto de la economía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Ekoscan, que se situará en la base del plan de acción para una **Industria ecoeficiente**. Por otro lado, conociendo las particularidades del sector de la construcción y su peso específico en el consumo de recursos e impactos ambientales, en 2005 se publica la «Guía de Edificación sostenible para la Vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Esos 3 ámbitos se irán entrelazando, por ejemplo dando al ecodiseño un enfoque claramente sectorial con información dirigida a empresas, que se desarrolla para 10 sectores industriales, siendo uno de ellos la edificación, para el que se dispone de una catalogación



¹ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador COM (2010) 2020.

² Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020 COM (2011) 21 final.

³ Lehendakari Patxi López, Vitoria-Gasteiz, 5 de julio de 2011.

⁴ <http://www.ecoeuskadi2020.net/pdf/es/EcoEuskadi-Estrategia.pdf>



de hasta 11 categorías de materiales y productos. Todo ello converge en el **Programa Ecoeficiencia en la Empresa Vasca** 2010-2014, una iniciativa surgida como respuesta a la demanda expresada por las propias empresas vascas de incrementar su competitividad frente a los retos que plantea un mercado único europeo con mayores requisitos ambientales para productos y con la exigencia de usar tecnologías más limpias en la producción.

EcoEuskadi 2020, como la estrategia europea, considera la compra y contratación pública verde como una herramienta indispensable para la consecución de una economía verde y eficiente y un desarrollo sostenible. Así, uno de sus objetivos es «Desplegar una Administración Pública innovadora, eficiente, accesible y transparente a la ciudadanía» y una de las principales actuaciones asociada a este objetivo es:

➤ **73. Impulsar el papel ejemplarizante de la Administración potenciando la compra y contratación con criterios de sostenibilidad: sociales, éticos, ambientales e innovadores**

Por otra parte, la coyuntura económica actual comporta restricciones presupuestarias en la mayoría de las administraciones públicas, implicando políticas de racionalización y contención del gasto. Ante ello, el Gobierno Vasco aprueba en 2009 la **Guía para el gobierno responsable de los entes, sociedades y fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de**

Euskadi.⁵ En ella se establece el consumo responsable como uno de los principios que deben guiar la gestión interna de las empresas públicas vascas, y se establece que éstas deberán establecer un:



Compromiso formal y público sobre consumo eficiente y responsable, a través de planes de actuación sobre eficiencia energética, energías renovables, actividades de reciclaje..., de esta manera, la empresa tendrá un beneficio económico, por el ahorro de costes, y asegura una utilización racional de los recursos.

Dos referentes públicos que elaboran guías y manuales para el consumo responsable [...] son la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, que trabaja desde 2006 en la elaboración de criterios de Compra Verde, y el Ente Vasco de la Energía, EVE.

Tanto a escala europea como en el País Vasco, la compra y contratación pública verde se destaca como instrumento valioso para conseguir, no sólo fomentar la economía verde y un uso eficiente de los recursos naturales, sino también ahorros económicos, es decir, contribuir a la eficiencia en el gasto público.

⁵ http://www.openideiak.com/action/file/download?file_guid=14237



1.3 EL PAPEL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El rol de la contratación pública en relación a políticas estratégicas y políticas sectoriales ha cambiado radicalmente durante la última década.

Hace unos 10 años (en 2000-2003)...

La pregunta clave era: ¿Cómo y hasta qué punto se pueden considerar especificaciones ambientales en los pliegos de contratación?

Ésta obtuvo respuesta mediante varias sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y gracias a un estudio europeo sobre el potencial de mejora ambiental mediante la contratación pública verde.

Las sentencias del TJCE, especialmente el caso de los autobuses de Helsinki y el caso de la compra de electricidad verde de Viena,⁶ confirmaron la posibilidad de considerar criterios ambientales como criterios de adjudicación en las licitaciones, definiendo al mismo tiempo la forma correcta de definir estos criterios así como la posibilidad de tener en cuenta criterios ambientales relacionados con el proceso de producción, sin necesidad de que eso ofrezca un beneficio económico inmediato para el poder adjudicador.

El proyecto europeo RELIEF⁷ mostró de forma cuantitativa el potencial de la compra pública para reducir los impactos ambientales y para promover el mercado de productos y servicios ambientalmente mejores a escala europea.

Con mayor claridad legal y reconocido su papel para reducir los impactos de la administración y por tanto, para la consecución de políticas ambientales, la compra pública verde empieza a ser promovida en la Unión Europea incitando a los países a fijar compromisos políticos firmes de compra verde.⁸

Hace 5 años (2003-2008)...

La pregunta clave era: ¿En qué sectores concentrarse para conseguir una mayor reducción de los impactos ambientales negativos asociados al consumo del sector público, así como la tracción de los mercados?

Ya con seguridad legal gracias a la publicación de las Directivas europeas de contratación pública (2004/17/CE y 2004/18/CE) que incorporan de forma detallada las conclusiones del TJCE, la CCPV va ocupando un rol más predominante en las políticas ambientales. Sobre todo las relacionadas con el impulso de tecnologías limpias, productos eco-eficientes y de consumo y producción sostenible pero con una presencia cada vez mayor en las políticas de innovación.

La Iniciativa de mercados líderes⁹ destaca al sector público como un comprador muy significativo en los 6 mercados líderes e impulsa la contratación de soluciones innovadoras o más sostenibles.

Para apoyar este desarrollo, la Comisión Europea va desplegando un programa para toda la UE con la priorización de grupos de productos y servicios, la elaboración de criterios ambientales para su contratación, la organización de cursos de formación, etc. que se cristaliza en la comunicación «Contratación Pública para un Medio Ambiente mejor».¹⁰

Esta tendencia se sigue también en el País Vasco de la mano de Ithobe, la sociedad pública de gestión ambiental, la cual se encarga de desarrollar herramientas, ofrecer servicios de apoyo personalizado y realizar acciones de comunicación y formación para la implementación progresiva de la CCPV en las administraciones vascas con el compromiso político recogido en el Programa Marco Ambiental 2007-2010.



⁶ Case C-513/99, 2002, European Court of Justice y Case C-448/01, 2003, European Court of Justice respectivamente.

⁷ Environmental relief potential of urban action on avoidance and detoxification of waste streams through green public procurement. ICLEI (2001-2003).

⁸ Siendo la primera la Política de Productos Integrada - Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental COM(2003) 302 final.

⁹ Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa COM (2007) 860 final.

¹⁰ Contratación pública para un medio ambiente mejor COM (2008) 400 final.

En los últimos años hasta la actualidad (2008-2012)...

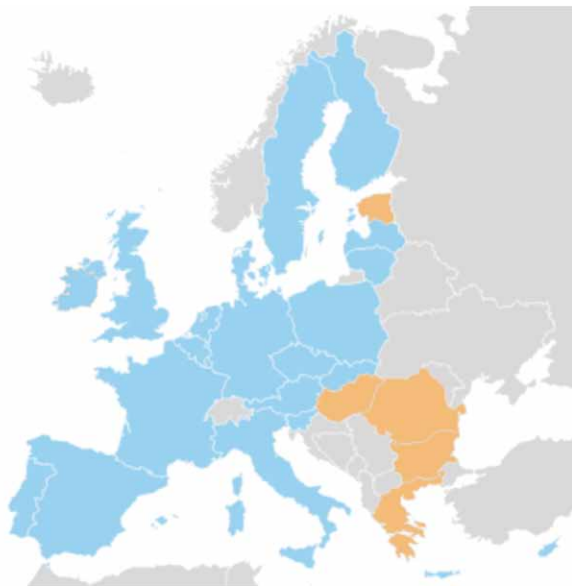
El proceso de fomento de la compra verde a nivel europeo se despliega en paralelo al desarrollo de planes de acción nacionales de compra verde en los diferentes Estados Miembros (hasta un 80% de ellos en la actualidad) materializándose el compromiso político de los gobiernos con la compra verde.

Estados de la Unión Europea con planes nacionales de compra verde

Los países que hasta 2011 disponían de planes de compra verde o similares son:

Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

Los siguientes países están en proceso de elaboración: Bulgaria, Estonia, Grecia, Hungría y Rumania.



Asimismo, se inicia el pilotaje de varias metodologías de medición de la CCPV para ver el grado de implementación y mejora ambiental conseguidos.

En el País Vasco, en este periodo también se desarrollan métodos de medición y se aprueba el **Programa de Compra y Contratación Pública Verde del Gobierno Vasco 2011-2014**,

que debe guiar las actuaciones de los departamentos y sociedades públicas del Gobierno Vasco en esta materia, con el ambicioso objetivo de alcanzar en 2014 que el 100% de las compras y contrataciones de un grupo de productos prioritarios hayan incorporado criterios ambientales. De este modo, el programa entronca con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi, **EcoEuskadi 2020** y sirve de base para el despliegue del compromiso en materia de CCPV.

Durante los últimos años se puede decir que la compra verde da un salto cualitativo y pasa a ser vista como un instrumento clave para la competitividad y el desarrollo en Europa, como queda recogido en la **Estrategia Europea 2020** mencionada al inicio y las iniciativas estratégicas que la acompañan.

Además de lo ya indicado, la iniciativa **Una Europa que utilice eficazmente los recursos** prevé: reforzar las exigencias en compra y contratación pública verde (CCPV) para los productos con impactos ambientales significativos; evaluar cómo se puede relacionar la CCPV con proyectos financiados por la UE; promocionar la Contratación Pública Conjunta y redes de responsables de contratación pública para dar apoyo a la CCPV.

A lo que hay que añadir que la iniciativa **Unión por la Innovación** propone reservar parte de los presupuestos de los Estados Miembros y de las regiones para la contratación pública precomercial y para la contratación pública de productos y servicios innovadores. Se prevé crear de esta manera mercados de contratación pública de innovación de al menos 10 mil millones anuales, mejorando la eficiencia y calidad de los servicios públicos y dando respuesta a los grandes retos de la sociedad, con el objetivo de alcanzar mercados de contratación innovadora equivalentes a los de EE.UU.

Así pues, la pregunta en la actualidad es: ¿Cómo utilizar la contratación pública verde para hacer la economía europea más competitiva?

La compra y contratación pública con criterios ambientales ha dejado de ser una iniciativa cuestionada a inicios de 2000 para convertirse en un instrumento clave para la competitividad económica y el desarrollo sostenible de la Unión Europea.

2. ESTRATEGIAS

¿Qué estrategias aplicar para hacer un uso más eficaz de los recursos?

Pese al reconocimiento de la CCPV como herramienta indispensable para un desarrollo más sostenible, una de las principales barreras para su implementación, sobre todo en tiempos de crisis, es la idea preconcebida de que los productos y servicios ambientalmente mejores son siempre más caros.

Esta percepción es en muchas ocasiones incorrecta. Numerosos casos muestran que las diferencias en el precio de adquisición no se deben tanto a las características ambientales de los productos y servicios sino a otros aspectos circunstanciales.

Ejemplo inspirador

La compra y contratación verde no siempre es más cara

Resultados de los suministros y contratos regulares de Ihobe.

Ihobe está comprometido con la promoción de la compra y contratación pública verde en el País Vasco por las ventajas que supone como instrumento para: 1) fomentar la economía verde y 2) para conseguir un menor impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud de las personas tanto de los fabricantes y licitadores como de la propia administración contratante.

Desde 2005, Ihobe impulsa la implementación de la compra verde en todos los niveles de la administración vasca (desde Gobierno Vasco hasta los pequeños municipios del territorio) empezando por ella misma, ya que no hay mejor mecanismo que predicar con el ejemplo.

Una de los principales prejuicios o ideas preconcebidas respecto a la compra verde es que los productos y servicios ambientalmente mejores son más caros.

Para intentar evaluar si esa afirmación es cierta, Ihobe decide analizar los resultados de sus contratos para suministros y servicios habituales (es decir, papel y productos de papel, material de oficina, servicios de imprenta y copistería- quedando fuera equipos informáticos por no homologar productos sino proveedores).

Además, el caso de Ihobe se considera que puede ser equivalente a muchas administraciones locales por ser una administración con poco personal (unos 60 trabajadores) y con volúmenes de compra reducidos.

El estudio se realiza tanto en 2008 como en 2011 y los resultados son los siguientes:

En 2008...

- *El análisis muestra que aquellas ofertas que cumplían con todos los criterios obligatorios y con criterios ambientales valorables eran entre un 10-30% más económicas que las ofertas más caras.*
- *En algunos casos, las ofertas de productos convencionales que no cumplían ni con las especificaciones ambientales mínimas eran incluso más caras que las ambientalmente mejores.*
- *Por tanto, la compra verde ha supuesto un ahorro económico para Ihobe, al contrario de la opinión general.*

En 2011...

- *Usando los mismos pliegos que en 2008, los precios han caído drásticamente (un 19% de media) respecto a ese año, pese a que las ofertas recibidas son, todas ellas, ambientalmente mejores.*
- *Lo que se observa es una disparidad de precios considerable entre empresas con ofertas ambientalmente similares, lo que hace pensar que los costes de las ofertas dependen más de las características de las empresas proveedoras (sus canales de compra, margen de beneficio, estrategia comercial, etc.) que de la calidad ambiental de sus productos.*

Datos elaborados a partir de los pliegos y adjudicaciones de las licitaciones de Ihobe en 2008 y 2011.

En otras ocasiones, las circunstancias concretas en la ejecución del servicio son las que influyen en los costes reales de la contratación convirtiendo las soluciones verdes en la opción más económica.

Ejemplo inspirador

Ahorro económico con el uso de productos verdes (áridos reciclados) en la construcción de carreteras en Newport

Pese a la idea preconcebida de que los productos ambientalmente mejores son más caros, la administración inglesa consiguió grandes ahorros económicos con el uso de áridos reciclados y de escorias de fundición en la construcción de un distribuidor de carreteras en Newport.

Debido a la proximidad a los altos hornos (fuente de material reciclado) y a la distancia relativamente larga de las canteras de Newport, en las obras se decidió aprovechar el máximo de áridos generados in-situ en las excavaciones.

El uso de material reciclado y un menor gasto en el canon de vertido en vertedero de los áridos generados (debido a la reutilización en la misma obra y, por tanto, menor generación de éste residuo) permitió a la administración:

- *Un ahorro de aproximadamente un 4% del coste del proyecto, o lo que es lo mismo, un ahorro de 2,1 millones de libras (2,5 millones de euros) sobre el coste total del proyecto.*
- *Si se tiene en cuenta sólo el ahorro por reutilización in-situ se obtiene un ahorro de 252.500 libras en cuanto al material y aprox. 940.000 libras por evitar el impuesto de su vertido en vertedero (un total de 1,4 millones de euros).*

Fuente: SQW (2006) Cost Benefit Analysis of Sustainable Public Procurement. **DEFRA:** London.

Así, en cada caso se ha de evaluar si realmente el producto o solución ambientalmente mejor es más cara o no, ya que esto puede variar y depender tanto del producto, como del proveedor, como de las circunstancias concretas de la obra, servicio o producto a contratar.

Por otra parte, que el precio de compra de las opciones «verdes» sea más elevado, no quiere decir que la solución, producto o servicio sea realmente más cara. Eso puede entenderse así, si se tiene una visión a corto plazo y compartimentada:

- A corto plazo, por tener en cuenta sólo los costes de adquisición y no los costes totales que se derivarán a lo largo de todo el ciclo de vida de ese bien, obra o servicio.
- Compartimentada, por no considerar las implicaciones para otros departamentos o instituciones que las acciones de compra y contratación pueden acarrear tanto en relación al traslado de costes (de uso, explotación o gestión de residuos) como en relación a posibles costes futuros consecuencia de no tomar medidas ambientales en el presente.

Con la «compra y contratación pública verde» aplicamos una visión global y pensamiento de ciclo de vida a la función habitual de la contratación que, combinada con otros mecanismos previstos en la LCSP, permite encontrar soluciones ambientalmente respetuosas que fomentan el desarrollo regional y aseguran la eficiencia económica del gasto público.

Las estrategias para ello son diversas y en muchos casos complementarias:

1. Repensar las propias necesidades, para racionalizar las compras.
2. Tener en cuenta los impactos y costes a lo largo de todo su ciclo de vida.
3. Fomentar la eco-innovación a través de la contratación.
4. Promover el desarrollo económico ambiental local/regional.
5. Asegurar la eficiencia a través de las compras conjuntas.
6. Movilizar recursos privados en beneficio público.

A continuación se concretan cada uno de esos aspectos y se presentan ejemplos para inspirar futuras actuaciones en la CAPV.



Estrategia 1

Racionalizar la compra repensando las necesidades

Con los procesos de compra o contratación las organizaciones tratan de satisfacer las necesidades que le surgen para el cumplimiento de sus funciones.

La forma en la que se cubrirán esas necesidades es donde mayores beneficios ambientales y de eficiencia se puede lograr. La Comisión Europea ya lo indicaba en su Comunicación Interpretativa de 2001:



Las principales posibilidades de «compra verde» se encuentran en el inicio de un proceso de compra pública, es decir, al tomar la decisión sobre el asunto objeto de contrato.¹¹

No obstante, la reflexión sobre las necesidades reales es una etapa a menudo descuidada o poco explorada, pese a ser la que mayor potencial tiene para encontrar alternativas ambientalmente responsables, innovadoras y eficientes para la administración y las personas beneficiarias/usuarios.

Para hacerlo, hemos de diferenciar muy bien entre «lo que preferimos o compramos normalmente» y «lo que realmente necesitamos»:

Por ejemplo, lo que necesitamos no es tener una máquina de fax, sino poder enviar y recibir faxes. Hoy en día esto se puede cubrir con un equipo sólo para fax, un equipo multifunción con esta propiedad o mediante programas (software) que permiten recibir y enviar faxes directamente desde el ordenador, ahora que éstos son la herramienta principal de trabajo en la administración y están conectados en red y a Internet.

Las opciones con equipos son económicamente más costosas y ambientalmente peores por la fabricación de los mismos equipos, su consumo energético y el consumo de papel y toners. Con el software los impactos ambientales son menores y los costes también.

Así, para una misma necesidad hay diversas opciones, y las formas de cubrirla tienen implicaciones muy diferentes en el consumo de recursos naturales y gasto económico. Por ello, también se tiene que analizar por qué se siguen prefiriendo soluciones con mayores impactos y qué medidas son necesarias para el cambio.

Así, una estrategia de compra y contratación verde eficaz debe plantear en cada nueva licitación:

- Qué es lo que realmente necesitamos
- Y si hay modos de satisfacer esas necesidades comprando menos (sobre todo en aquellos ámbitos que no aportan valor añadido)

Esto puede implicar **prescindir, reducir o ajustar la compra** (o una parte de ella). En clave de austeridad ello puede entenderse como la realización de recortes, pero la perspectiva ambiental nos obliga a pensar en ello en términos de mejora de la gestión y eliminación de gastos e impactos superfluos. En contratos de suministros de bienes y equipos, se puede tratar de no adquirir más unidades de las necesarias.

Ejemplo inspirador

Racionalización en la contratación de equipos de ofimáticos de impresión en la Diputación Foral de Bizkaia

El Área de Contratación de la Diputación Foral de Bizkaia se encarga de realizar las compras centralizadas de varios productos y servicios para toda la Diputación. Uno de esos productos son las máquinas fotocopadoras.

No obstante, el Área no se limita solamente a comprar los equipos que los diferentes departamentos le encargan, sino que intenta maximizar el rendimiento de los equipos y racionalizar las compras en base a las necesidades reales de cada departamento.

Para ello, cada año el personal de contratación reúne a las personas responsables de los 10 departamentos de la Diputación para:

- Comunicar las pautas a seguir para adecuar al máximo las características de los equipos (sobre todo la velocidad de impresión) a las necesidades reales de cada unidad.
- Impulsar la utilización de la mayor parte de las posibilidades que ofrecen las máquinas: impresora en red, escáner, impresión y copia a doble cara, etc.



¹¹ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública COM(2001) 274 final

Cuando hay una demanda concreta, se solicitan ciertos parámetros (como el número de copias/mes realizadas por la máquina a reemplazar) y se vuelve a informar de cuál sería la mejor opción en función del uso anterior, el número de trabajadores y la actividad del departamento o área concreta.

Además, en 2009 se realizó un estudio de todos los departamentos (a través de un cuestionario) sobre el número de equipos que tienen, el número de personas a las que sirve, el número de copias por año hechas y la ubicación de las máquinas, con el fin de desarrollar propuestas para optimizar los recursos.

De esta forma, se ha podido reducir el número de equipos y ajustarlos a las necesidades de impresión, reduciendo la velocidad de la misma en algunos casos, lo que ha permitido comprar equipos que consumen menos energía. Adicionalmente, el Área introdujo criterios ambientales en la contratación de los equipos mejorando todavía más la eficiencia energética de los mismos así como otras características ambientales sin que ello haya supuesto un incremento del coste respecto a ediciones anteriores.

Fuente: Buena práctica nº2. Manual Práctico de Contratación y Compra Pública Verde. Modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca. **Ihobe:** Bilbao.

Otra forma de repensar las necesidades es mediante **la reutilización, intercambio o reparación de productos**. Para ello debe realizarse una gestión activa y dinámica de los recursos existentes. Esto supone el establecimiento de procedimientos internos que nos permitan conocer exactamente el estado de «explotación» de dichos recursos y las vías de reutilización. Esto también servirá para la identificación de necesidades futuras y para la definición de criterios de durabilidad y reparabilidad que permitan maximizar esta opción.

Ejemplo inspirador

Plataforma UDALTRUKE, para el intercambio y la reutilización entre administraciones locales

A mediados de 2012, la asociación Enkarterrialde, de desarrollo rural de la comarca de Las Encartaciones, pone en marcha la plataforma Udaltruke con el

objetivo de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en los 15 ayuntamientos socios de la organización en clave de sostenibilidad y racionalización económica.

La plataforma permite a los ayuntamientos intercambiar de manera gratuita los bienes y material que cada uno de ellos posee pero que, por diversos motivos, han caído en desuso, son excedentes o son infrautilizados.

En vez de convertirlos en desechos o tenerlos inoperativos, a través de Udaltruke estos productos son reutilizados consiguiendo ahorros económicos y la reducción de los impactos ambientales asociados a la fabricación de nuevos productos y tratamiento como residuos de productos todavía útiles.

Udaltruke consiste en un catálogo en línea donde se recogen los productos aportados por las diferentes administraciones (a fecha de hoy más de 200 artículos de gran uso para los ayuntamientos) y donde las entidades pueden hacer búsquedas y solicitar el préstamo de aquellos productos que necesiten. Los artículos engloban ámbitos muy diversos como de jardinería con motobombas o corta-setos; para obras con taladros, señalización en carretera o vallas; o artículos de cultura como kioscos de la música, sillas y mesas plegables o infraestructuras para juegos infantiles; por mencionar sólo algunos.

Para el intercambio en la plataforma cada entidad dispone de «crédito» de una moneda ficticia creada para la plataforma, el UKE (equivalente a 1 euro). Cada vez que se aporta un producto al sistema, el ayuntamiento aumenta su crédito de UKE en función del «precio» estimado del artículo y cuando «compra» o solicita un producto, el ayuntamiento debe «pagar» el precio estimado en UKE para poderlo obtener. De este modo es persigue fomentar el intercambio y contabilizar además los ahorros conseguidos a través de la plataforma.

Con esta iniciativa de reutilización se traslada a la administración una práctica que está volviendo a ganar impulso: los mercados de intercambio o de trueque, fortaleciendo el compromiso con el fomento del consumo sostenible en el sí de la administración.

Fuente: Noticia: Nace Udaltruke. <http://www.enkarterrialde.org/wp-content/uploads/2012/06/NP-067cast.pdf> (consultada el 20/10/2012).

Más información en: http://www.premioconama.org/premios12/premios/proyectos_popup.php?id=96

Contratar servicios y no productos (mediante modelos tipo leasing, renting, etc.) también puede ayudarnos a reducir costes y los impactos ambientales de ciertas adquisiciones, si bien en estos casos se debe evitar trasladar la carga ambiental a otros agentes.

La racionalización de la compra y contratación también se puede conseguir planteándose una **solución más eficiente** distinta a la práctica hasta la fecha. Esto aplica también a servicios para no sobredimensionar determinadas variables, como la frecuencia o la intensidad, que puede resultar más cómodo, pero sumamente ineficaz.

Ejemplo inspirador

Racionalización de la distribución de bienes en Växjö (Suecia)

En 2009 el ayuntamiento de Växjö (60.900 habitantes aprox.) decidió analizar sus servicios de distribución y entrega de pedidos. Para ello, todas las unidades del ayuntamiento tuvieron que llevar un registro detallado de las entregas recibidas (fecha, contenido, peso, etc.). Los resultados mostraron que las 360 unidades municipales recibían aproximadamente 1.900 entregas semanales a través de 73 empresas de distribución diferentes.

A partir de ahí, el ayuntamiento repensó sus necesidades y decidió optimizar el sistema cambiando el proceso de pedidos y entregas mediante la contratación de una única empresa que se encarga de la distribución de todos los bienes comprados a diferentes proveedores. En los pliegos se incluyeron criterios estrictos para reducir los impactos ambientales. Así, por ejemplo: se establecieron rutas fijas de entrega; los proveedores no entregan directamente al ayuntamiento sino a la empresa única de distribución; cuando se hace algún pedido a los proveedores a través de un sistema informático propio del ayuntamiento, la empresa única de distribución recibe notificación para poder planificar las entregas; y la distribución se hace una vez por semana (no cada día como antes) excepto los alimentos que se distribuyen más a menudo. Además, gracias al sistema informático es más sencillo escoger productos ambientalmente mejores.

Así:

- *La reducción de las entregas (en un 50% para el material de oficina por ejemplo) y el transporte más eficiente han reducido considerablemente los impactos ambientales de la distribución.*
- *Además, calculando los costes de los productos con y sin entrega, más los de la empresa de distribución, el ayuntamiento estima que la compra y distribución va a ser más barata que hasta ahora.*

Por tanto, al repensar las necesidades de petición y entregas de bienes del ayuntamiento, se ha conseguido encontrar una alternativa para cubrir las necesidades de forma más sostenible (tanto ambiental como económicamente).

Fuente: ECOPOL Project (2010). Best practice examples: green public procurement.

Al plantearnos con la compra verde cuáles son nuestras necesidades reales y los impactos generados por los productos o servicios adquiridos, podemos encontrar soluciones ambientales y de eficiencia que no se basan en recortes sino en una mejor gestión de las compras y de los recursos disponibles.

Estrategia 2

Considerar los impactos y costes totales a lo largo de todo el ciclo de vida

Como ya se ha mencionado al inicio del capítulo, los productos y servicios generan impactos y costes económicos a lo largo de todo ciclo de vida (desde su concepción, fabricación, uso o explotación y gestión al final de su vida útil).

Ello es especialmente evidente en productos, obras y servicios relacionados con el consumo de energía: edificios, alumbrado (interior y público), equipos de trabajo (ordenadores, impresoras, etc.) o vehículos.

Con la compra o contratación estamos predefiniendo los impactos futuros, los cuales pueden tener implicaciones económicas importantes. Por ello es fundamental incluir criterios ambientales en las licitaciones que minimicen los consumos en la fase de uso y permitan obtener ahorros a lo largo de la vida útil de los productos y servicios. La misma legislación de contratos establece que la consideración de más de un criterio de valoración procederá, en particular, en:





[...] contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida [...].¹²



Ejemplo inspirador

Eficiencia económica y en la reducción de impactos negativos en Suecia con la compra de ordenadores

El Gobierno Central sueco licita de forma centralizada a través de acuerdos marco aquellos productos o servicios en los que las Agencias y Departamentos del Gobierno tienen volúmenes de compra elevados. Uno de estos ámbitos es la compra de ordenadores personales.

Con el objetivo de contribuir en la consecución de varias políticas ambientales suecas, en la contratación de equipos informáticos se tienen en cuenta criterios ambientales estrictos relacionados con la eficiencia energética y el contenido de productos químicos peligrosos en los equipos.

Gracias a las especificaciones ambientales introducidas en el acuerdo marco, las agencias gubernamentales han:

- Reducido su consumo energético anual en 3.750 MegaWh
- Evitado la generación de unas 26 toneladas de emisiones de piro-retardantes clorados y bromados

- Y si las personas responsables de compras de las agencias adheridas al contrato marco compran los productos más eficientes de todos los homologados, el potencial de ahorro energético anual adicional es de 16.100 MegaWh

Esto representa unos ahorros económicos anuales de casi 290.000 € con un potencial de algo más de 1,2 millones € anuales adicionales si se compraran los equipos homologados más eficientes.

Fuente: Swedish Environmental Protection Agency (2009) Green public procurement in Sweden. Naturvårdsverket: Stockholm. Cálculo de costes elaborado por Ecoinstitut con datos del precio de la electricidad en Suecia (0,077 € tarifa de consumidor industrial con consumos de 20 GWh/año ($\pm 50\%$), referencia: Noviembre 2011 <http://www.energy.eu/> [consultada el 20/04/2012]).

Por tanto, la administración ha de tener en cuenta tanto los impactos ambientales que se trasladarán de la compra a la fase de uso, como los costes que se incurrirán para poder evaluar las soluciones con mejor rendimiento general.

Ejemplo inspirador

Análisis de necesidades y compra verde de vehículos para los «Mossos d'esquadra» (policía) del Gobierno de Cataluña

En 2009, vista la necesidad de licitar el arrendamiento de más de 1.000 vehículos para la policía catalana, desde la Dirección General de la Policía y del Área de Compras y Logística del Departamento de Interior se decide aplicar criterios de compra verde desde el inicio de la licitación, es decir, replanteando y analizando las necesidades reales. El objetivo, racionalizar las compras y conseguir un menor impacto ambiental con un menor coste para la administración.

Para ello, desde el Área de Compras se contactó con todas las unidades beneficiarias del contrato y gestores de la flota para identificar sus necesidades concretas de tipo de vehículo y prestaciones en función de los usos y características de sus servicios, y poder racionalizar y ajustar los requisitos a las necesidades reales. En varios casos la potencia y cilindrada de los vehículos era superior a la necesaria, hecho que suponía el

¹² Artículo 150 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.



arrendamiento de vehículos con mayores consumos y emisiones de CO₂.

Por otra parte, también se realizó un análisis actualizado de los costes de ciclo de vida de tal servicio distinguiendo entre los costes de los vehículos, su transformación, mantenimiento, seguros, costes financieros, de consumo de combustible y valor residual.

Con esta información, y para preparar mejor el pliego, se revisaron también los resultados de pliegos anteriores (criterios ambientales, estructura de los lotes, barreras a la concurrencia, variaciones tecnológicas y de precios, comentarios de los proveedores...).

Por último, desde el Área de Compras se elaboró un borrador de pliego que se contrastó con las personas gestoras de la flota y las usuarias y especialistas de las unidades. Los criterios ambientales se contrastaron con el Departamento de Medio Ambiente y con el Instituto Catalán de la Energía (ICAEN). Además, también se tantearon las empresas proveedoras actuales, interesadas y potenciales.

El resultado de la revisión de necesidades, la preparación con tiempo de la licitación y la implicación de todos los agentes clave dió como resultado:

- Una reducción del coste del contrato de un 19% respecto al precio de salida (de 43 a 35 millones de euros).
- La reducción del tiempo de respuesta ante averías, pasando de una variedad de entre 24 a 96h a una respuesta de 24h para todos los tipos de averías, mejorando así el servicio y la operatividad.
- Una reducción estimada del consumo de combustible de 1 millón de litros, es decir, un 12% respecto al consumo de los vehículos usados anteriormente y que han sido reemplazados con la nueva licitación.
- Con una reducción de emisiones de CO₂ estimada de 3.046 Toneladas, un 14% menos que los vehículos que han sido sustituidos. Esto se ha conseguido, entre otros, por la compra de más de 300 vehículos urbanos con emisiones inferiores a 120gr CO₂/km.

Gracias a la iniciativa de compra verde, el Departamento de Interior ha podido:

- Cubrir las necesidades operativas del cuerpo mediante vehículos con prestaciones más adecuadas a las diferentes funciones policiales,
- Mejorar la gestión de la flota y aumentar la operatividad de los vehículos,
- Promover la concurrencia,
- Y contratar vehículos con menor impacto sobre el medio ambiente que consiguen además la reducción del gasto público durante su uso además del ahorro conseguido ya en la licitación.

Este caso demuestra la importancia y potencial que una buena preparación previa de las licitaciones y revisión de las necesidades pueden tener para cubrir de forma eficiente los requisitos de la administración mediante soluciones que no sólo reducen los impactos negativos sobre el medio ambiente sino que permiten obtener ahorros económicos ya a corto plazo.

Fuente: Elaboración de Ecoinstitut a partir de datos facilitados por la Dirección de Servicios del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña.



El cálculo de los costes de ciclo de vida es:



Una técnica que permite una evaluación comparativa de los costes ocurridos durante un periodo determinado de tiempo, teniendo en cuenta todos los factores económicos pertinentes, tanto en términos de costes de capital iniciales como los futuros costes operativos.¹³

Ello incluye no sólo el coste de adquisición, sino también:

- los costes corrientes generados durante su uso o operación (consumos de agua, energía y consumibles),
- los costes de mantenimiento y
- los costes de su gestión como residuo una vez finalizada la vida útil.

El cálculo de los costes de ciclo de vida puede utilizarse en diferentes momentos del proceso de licitación: 1) bien en la fase previa para estudiar las soluciones existentes y definir las especificaciones técnicas, 2) bien en el mismo proceso de adjudicación incorporándolo en la valoración de las ofertas, o incluso 3) después de la contratación para estimar los costes e impactos asociados con las medidas tomadas.

Para facilitar dicha tarea la misma Comisión Europea ha apoyado la realización de estudios y proyectos para el desarrollo de dichas herramientas, que van siendo incorporadas a los materiales de apoyo de las políticas de compra y contratación pública verde.

Ejemplo inspirador

Herramienta para el cálculo de costes de ciclo (y emisiones de CO₂ asociadas) en la compra y contratación pública del proyecto SMART-SPP

Entre 2009 y 2011 se desarrolló el proyecto europeo «SMART SPP – Innovación a través de la contratación pública». El objetivo del proyecto era promover la introducción de nuevas tecnologías, con bajas emisiones de carbono, en el mercado europeo mediante el fomento del diálogo entre los y las responsables de contratación de las administraciones públicas y las empresas, con anterioridad a la fase de contratación.



¹³ ISO 15686-5. Buildings and Constructed Assets, Service-life Planning, Part 5: Life-cycle Costing.



Para poder evaluar las mejoras en términos de emisiones de CO₂ de las diferentes soluciones así como los costes asociados a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos o soluciones (desde la adquisición, teniendo en cuenta los consumos y emisiones durante su uso y una vez convertidos en residuos) en el proyecto:

- Se desarrolla una herramienta para el cálculo de costes de ciclo de vida que permite comparar hasta 15 alternativas diferentes.
- La herramienta incluye también la opción de calcular las emisiones de CO₂ en todo el ciclo de vida del producto o solución, pudiéndose imputar también las emisiones «internas» asociadas a su fabricación o producción.

Además, durante el proyecto, la herramienta se testa y aplica en varias contrataciones, principalmente en la fase de diseño del pliego, y a posteriori para la valoración de los resultados obtenidos, con el objetivo de asegurar su idoneidad.

Tanto la herramienta como la guía de uso se pueden descargar (en castellano) en el siguiente enlace: <http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7444>

Los estudios de ciclo de vida pueden demostrar las ventajas económicas no sólo de la compra verde de soluciones consumidoras de energía (u otros recursos) sino también de alternativas ambientalmente mejores por su mayor durabilidad o su menor toxicidad. Esto puede también servir como instrumento para el desarrollo de la economía local y la penetración en el mercado de soluciones innovadoras.



Ejemplo inspirador

Los ahorros de costes de ciclo de vida más allá de los productos que consumen energía, el caso de la pintura asfáltica de base acuosa

El Gobierno francés dispone de la ecoetiqueta NF Environnement, equivalente a la Etiqueta Ecológica Europea o el Cisne Nórdico.

De entre las categorías de productos certificables con la ecoetiqueta francesa se incluyen las pinturas asfálticas cuya característica ambiental principal para conseguir el sello es la ausencia de sustancias peligrosas y la baja emisión de compuestos orgánicos volátiles.

En 2007 sólo existía una PYME (pequeña y mediana empresa) francesa titular de la ecoetiqueta y se hizo un estudio sobre el coste adicional de esos productos ambientalmente mejores. El resultado fue el siguiente:

- El precio de compra por kilo de producto es mayor que el de un producto convencional equivalente.
- No obstante, si se integran los costes de utilización (pérdida de producto en el envoltorio, vida útil del producto, costes de gestión de los residuos- en este caso no peligrosos), el coste global real del producto ecoetiquetado es -0,20 euros/Kg inferior que el producto convencional, por tanto, el producto verde no es más caro que otro convencional.
- A esto, se le ha de añadir los ahorros conseguidos por la reducción en las medidas de seguridad laboral y protección personal gracias a ser un producto de base acuosa clasificado como no peligroso.

Fuente: Plan national d'action pour des achats publics durables. Republique Française: Paris, 2007.

Así, el cálculo de costes de ciclo de vida es una estrategia efectiva que permite defender y justificar en términos de eficiencia económica la introducción de criterios ambientales en la contratación, es decir, la compra verde.

Estrategia 3

Promoción de la eco-innovación a través de la contratación

La innovación es reconocida desde el año 2000 como eje central del desarrollo económico y la competitividad internacional de Europa. Así, el Proceso de Lisboa para el crecimiento y el empleo establece la necesidad de definir una estrategia global dirigida, entre otro, a:



[...] preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación.¹⁴

La consideración de la contratación pública como herramienta de promoción de la innovación se recoge ya en la estrategia de innovación para la UE de 2006:



[...] unas mejores prácticas de contratación pública pueden ayudar a estimular la absorción por el mercado de productos y servicios innovadores[...].¹⁵

Esto se concreta todavía más en la nueva estrategia de innovación europea, la «Iniciativa emblemática de Europa 2020. Unión por la innovación», la cual pone de manifiesto el poder de la administración pública como promotor de soluciones innovadoras y los beneficios potenciales que puede conllevar la inclusión de soluciones innovadoras en la contratación. Por eso la Iniciativa especifica que:



A partir de 2011, los Estados miembros y las regiones deberían reservar presupuestos amplios para contratación precomercial y contratación pública de productos y servicios innovadores [...]. De esta forma deberían crearse mercados de contratación [...] para innovaciones que mejoren la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, al tiempo que abordan los principales retos de la sociedad.¹⁶

Para mejorar la eficiencia y abordar los retos de la sociedad, como ya se ha ido presentando con anterioridad, la variable ambiental debe formar parte de cualquier innovación, para poder ser llamada como tal.

El énfasis en la variante ecológica o ambiental y su promoción a través de la compra pública verde queda

recogida en los diferentes documentos de la Comisión Europea con epígrafes que requieren el desarrollo y la aplicación de tecnologías ecológicas y la adopción de eco-innovaciones así como la formación y el intercambio en compra verde y contratación de innovación.

La promoción de la eco-innovación a través de la contratación cubre:

1. **Diferentes tipos de innovaciones**, desde soluciones existentes pero con poca penetración en el mercado regional/estatal hasta soluciones inexistentes cuyo desarrollo y comercialización se realiza gracias a la contratación pública.
2. **Diferentes procedimientos de contratación**, en función tanto del compromiso de la administración como del grado de desarrollo de las eco-soluciones, los cuales pueden ser novedosos para la propia administración (como el diálogo competitivo o los procesos de compra pre-comercial).¹⁷

Independientemente del procedimiento y solución ecológica innovadora, un paso fundamental es informarse y consultar con el mercado¹⁸ para conocer el grado de desarrollo de las diferentes alternativas y los beneficios ambientales y económicos que pueden suponer en todo su ciclo de vida.

Ejemplo inspirador

Trabajo con las empresas para el fomento de la innovación por parte de la Administración de Carreteras (Suecia)

La administración de carreteras sueca, ahora integrada en la administración de transporte sueca- Trafikverket, era la agencia pública encargada, entre otros, de la construcción y mantenimiento de la red de carreteras en Suecia.

Una de las responsabilidades es el sistema de alumbrado de carreteras. Para mejorar la calidad y eficiencia del sistema, cuando la Agencia debe reemplazar equipos o diseñar nuevos proyectos es habitual que en la fase de planificación se hagan análisis de costes de ciclo de vida (ver Estrategia 2) para definir las características de las nuevas instalaciones.

No obstante, esto sólo permite trabajar con tecnologías disponibles para las cuales la Agencia dispone de información.

¹⁴ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo de 2000.

¹⁵ Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE COM(2006) 502 final

¹⁶ Iniciativa emblemática de Europa 2020 Unión por la innovación COM(2010) 546 final

¹⁷ La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles COM(2007) 799 final.

¹⁸ «Guide on dealing with innovative solutions in public procurement – 10 elements of good practice» Commission staff working document SEC(2007) 280. Ver también la guía «Impulsando la innovación energéticamente eficiente a través de la contratación. Guía práctica para las administraciones públicas» del proyecto europeo SMART-SPP.



Es por ello, que la Agencia de Transporte trabaja junto con la Agencia de Energía sueca para identificar nuevas tecnologías eficientes energéticamente y promover su desarrollo para su aplicación en los sistemas de alumbrado de carreteras.

Para ello, la Agencia realizó un llamamiento abierto a todas las empresas interesadas para que éstas presentaran sus productos, ideas y soluciones innovadoras ya que el intercambio de conocimiento es fundamental para la licitación de nuevas soluciones.

Fuente: Elaboración de Ecoinstitut a partir de información recibida por correo electrónico y la consulta en la web de la agencia (en 2010).

Si las alternativas existentes no satisfacen las necesidades de la administración, a través de la contratación se puede generar el desarrollo de eco-innovaciones que permitan cubrir esas necesidades reportando a la vez beneficios ambientales y económicos considerables.



Ejemplo inspirador

Residuo Cero con los colchones y almohadas de las cárceles inglesas mediante la promoción de la innovación (Reino Unido)

Tradicionalmente el Servicio de cárceles del Ministerio de Justicia inglés tenía dividida la gestión de los colchones y almohadas en dos partes:

- La compra centralizada de estos productos por una parte (alrededor de 50.000 unidades cada año) y
- La gestión descentralizada de su retirada y eliminación a través de contratos diferentes en cada área por la otra (lo que supone el envío a vertedero y/o incineración- en el caso de los colchones y almohadas clasificadas como residuos sanitarios- de aprox. 40.000 unidades)

La gestión total de suministro y eliminación se estimó, de forma conservadora, en unos 2,8 millones de libras (3,3 millones de euros).

Teniendo en cuenta los costes crecientes de vertido y eliminación de los residuos, los objetivos de gestión y de contratación pública sostenibles del gobierno y la proximidad de la renovación del pliego de suministro de colchones y almohadas, el Servicio de cárceles decidió abordar esa situación ambientalmente insostenible para encontrar una solución satisfactoria ambiental y económicamente.

Para ello el Servicio utilizó el procedimiento de Forward Commitment Procurement (compra comprometida o asegurada) para promover la innovación en las empresas del sector. El objetivo marcado por el Servicio de cárceles fue:

«Conseguir en 2012 que todos los colchones y almohadas no clasificados como residuos sanitarios sean reciclados, remanufacturados o reutilizados en lugar de ir al vertedero y reducir en un 2% el número de colchones tratados como residuos peligrosos o sanitarios (de forma más barata que hasta ahora)»

Gracias al procedimiento de fomento de la innovación a través de la contratación, varias empresas presentaron soluciones innovadoras. Finalmente, el Ministerio de Justicia adjudicó al contrato para cero residuos de colchones y almohadas consistente en:

- El suministro de colchones con una nueva funda innovadora que reduce su rotación y sustitución, además de prácticamente eliminar la necesidad de gestión como residuo sanitario
- La recogida de los productos que necesitan reposición y la derivación de esos «residuos» no peligrosos del vertedero a una instalación para su reciclado como revestimiento inferior de alfombras y/o moquetas.

Como resultado, el Ministerio:

- Reducirá la generación de los residuos en unos 40.000 colchones y almohadas anuales.
- Además, estima que el programa permitirá ahorrar entre 4 y 6 millones de libras (aprox. 5-7 millones de euros) en un período de 5 años.

Fuente: Combe, M. Et al (2009) Addressing the environmental impacts of government procurement. National Audit Office: London y CASE STUDY: Forward Commitment Procurement. HM Prison Service Zero Waste Prison Mattress System. Ministry of Justice. BIS Department for Business Innovations and Skills.



Estrategia 4

Promoción del desarrollo económico ambiental regional

Si bien uno de los objetivos de las Directivas comunitarias sobre contratación pública es favorecer el mercado único, las propias instituciones europeas reconocen que:



[...] las PYME [pequeña y mediana empresa] se consideran en general la espina dorsal de la economía de la UE y, para aprovechar al máximo su potencial de creación de empleo, crecimiento e innovación, debe facilitarse su acceso a los contratos públicos.¹⁹

De hecho, ese acceso revierte positivamente en el mantenimiento y desarrollo de la economía no en abstracto o general sino en concreto a escala local.

Ejemplo inspirador

La compra regional y su impacto sobre la economía local en el Condado de Northumberland (Reino Unido)

El Condado de Northumberland, preocupado por su impacto en la economía local, decidió medir su impacto e iniciar acciones para mejorar su efecto positivo sobre el mercado local a través de sus contratos de suministros.

Para ello, la administración del Condado en cooperación con New Economics Foundation, llevó a cabo un estudio para conocer el gasto de la administración en los proveedores y cómo éstos gastan y redistribuyen sus ingresos.

Según los resultados obtenidos, se observó que los proveedores locales «re-invierten» de media un 76% de sus contratos en empresas locales. La investigación mostró también que si el Condado conseguía mover 10% de su gasto corriente hacia proveedores locales, esto podría generar unos 34 millones de libras (40,6 millones de euros) adicionales en la economía local.

Con esta información el Condado decidió aumentar las acciones de sensibilización y facilitación para que las PYME locales liciten a los concursos públicos. Estas

¹⁹ Código Europeo de Buenas Prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos SEC(2008)2193.



acciones se han traducido en un incremento por cinco de las ofertas de proveedores locales a las licitaciones del Condado. Así casi la mitad de los 3 millones de libras en contratos van ahora a proveedores locales y circularán en la economía local.

Las medidas aplicadas, aunque han supuesto una mayor dedicación administrativa, se han compensado gracias a la cantidad y calidad de las ofertas recibidas y el Condado se ha fijado el objetivo oficial de conseguir que un 10% del gasto en contratación vaya a fuentes locales en 3 años.

Fuente: DEFRA (2006). Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. DEFRA: London.

Para facilitar el acceso de las PYME a la contratación pública, según la Comisión, habría que tomar medidas en los siguientes aspectos:

1. Superar las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos
2. Garantizar el acceso a la información pertinente
3. Mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada
4. Fijar niveles de capacitación y requisitos financieros proporcionados
5. Aliviar la carga administrativa
6. Poner énfasis en la relación calidad-precio y no meramente en el precio
7. Dejar tiempo suficiente para preparar las licitaciones
8. Velar por que se respeten los plazos de pago

Para ello, la misma Comisión Europea va a proponer cambios en las Directivas de contratación pública para 2012, entre los que se consideran ideas para simplificar y actualizar las normas existentes. Entre otros objetivos está el de la «Mejora del acceso para las PYME y las empresas incipientes».²⁰

Con la aplicación de la compra verde y la facilitación del acceso de las PYME, promovemos no sólo el desarrollo económico local, sino también su desarrollo ambiental para el beneficio de toda la comunidad y la competitividad de las empresas.

En este sentido, y para que las PYME puedan optar a la compra y contratación verde, dos de los aspectos listados arriba son de especial relevancia:

2. Garantizar el acceso a la información pertinente
3. Mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada

Para ello hay que mejorar el flujo de información entre las administraciones públicas (la demanda) y las empresas (la oferta), asegurando, en cualquier caso, la transparencia, trato igualitario y no discriminación.

Un ejemplo de esto son los foros con empresas de Ithobe para preparar a las empresas (sobre todo PYME) para la compra y contratación pública verde, que garantizan la transferencia de información respetando a la vez las leyes y principios generales de la contratación pública.

Además, las acciones de información y preparación para la compra verde mejoran tanto el posicionamiento de las PYME, como la misma eficiencia de las licitaciones.



²⁰ Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. COM(2011)15 final

Ejemplo inspirador

Foros con proveedores en el marco de la estrategia común de CCPV en el País Vasco

Para que la CCPV se pueda desarrollar con éxito es necesario que el sector privado (tanto fabricantes como distribuidores de productos y empresas de servicios) disponga de productos y servicios ambientalmente mejores.

Con el objetivo de minimizar los impactos de la industria vasca y desarrollar esa oferta de soluciones más respetuosas con el medio ambiente, Ihobe lleva promoviendo y ayudando desde hace más de 10 años al sector empresarial vasco (una gran parte del cual son PYME) a través de varios instrumentos de mejora como el programa de Ecodiseño o el sistema de gestión ambiental Ekoscan.

No obstante, estas medidas no son suficientes para una correcta coordinación entre la oferta y la demanda por parte de las administraciones públicas durante la compra y contratación verde. Para ello, se decidió implicar a las empresas en el proceso de definición de los criterios de compra verde y facilitarles los medios e información necesaria para la preparación de las ofertas con características ambientales.

Es por ello que dentro de la estrategia de despliegue de la CCPV en el País Vasco, Ihobe organizó foros con empresas proveedoras con el objetivo de:

- Informar al sector industrial y empresarial sobre cuáles son los criterios de CCPV que se pretenden impulsar en las compras de todas las administraciones de la CAPV.
- Ofrecer un espacio de intercambio y participación con el sector para recoger sus inquietudes y validar los criterios ambientales de contratación que se están definiendo, priorizando las cláusulas ambientales obligatorias en función de la capacidad de respuesta de las empresas vascas.
- Facilitar información al sector para que puedan dar respuesta a los criterios que se están desarrollando

Desde 2007:

- Se han realizado 14 foros con empresas, correspondientes a los grupos de productos recogidos en el manual práctico de CCPV de Ihobe.
- En estos foros, participaron un total de 148 personas.
- Además, la celebración de los foros con proximidad a la renovación de los pliegos de suministros y servicios de Ihobe y de la compra de mobiliario para la Agencia de Agua del Gobierno Vasco se tradujo en una mejor presentación de las ofertas que en ediciones anteriores (cumpliendo además con más criterios ambientales) – como se recoge en el ejemplo inspirador nº 1.

Fuente: Ihobe, a partir de datos recogidos entre 2006-2011.



Estrategia 5

Compras conjuntas para la eficiencia, el ahorro y la mejora ambiental

Como ya se ha mencionado al inicio del capítulo, las ofertas económicas de las empresas para soluciones ambientalmente mejores (y de hecho para cualquier tipo de producto o servicio) dependen en parte de su estrategia comercial. Este no es el único factor sino que, en muchas ocasiones, el volumen de compra también influye en el precio ofrecido.

Para que la administración tenga poder de influencia sobre las empresas productoras y suministradoras que permita que éstas obtengan economías de escala en sus procesos y que mejoren así su oferta de productos más sostenibles a costes más competitivos para toda la sociedad, son necesarios volúmenes de compra considerables. Esto también es importante para la introducción de innovaciones ambientales en el mercado.

La mejor estrategia para ello es agregar el poder de contratación de la administración a través de las «compras conjuntas». Los modelos y niveles de las mismas son variados, incluyendo:

- **Los departamentos de compras a nivel interno** encargados de asegurar el suministro y servicios de uso común en una misma administración (por ejemplo la Dirección de Recursos Generales del Departamento de Hacienda y Administración del Gobierno Vasco),
- **Las agencias especializadas en ciertos productos o servicios** para sólo una administración o para varias (como la sociedad pública de la Diputación Foral de Bizkaia, Lantik, encargada de la contratación de diversos equipos informáticos para toda la Diputación o las diversas mancomunidades encargadas, por ejemplo, de la contratación y ejecución de los servicios de recogida de residuos y limpieza urbana de varios municipios),
- **Las centrales de compra y/o contratación** nacionales, regionales o locales que, cómo define la ley de contratos:



[...] podrán actuar adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.²¹

- **O incluso las compras conjuntas temporales** dentro del mismo territorio o entre administraciones de diferentes países.

El ahorro económico que se puede conseguir al aumentar el volumen de compra, combinado con la «compra verde», permite el acceso a soluciones de mayor calidad ambiental en mejores condiciones para todas las entidades participantes, pero sobre todo para las administraciones de pequeño tamaño que de otra forma difícilmente obtendrían ofertas a precios competitivos.



²¹ Artículo 203. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Ejemplo inspirador

La Central de Contratación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la compra de electricidad verde

En febrero de 2011 la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) aprueba por Decreto Foral el establecimiento de una central de contratación para el territorio histórico de Gipuzkoa. El objetivo, conseguir mayor eficiencia en la gestión pública y colaboración inter-administrativa.

La Central de contratación es un sistema voluntario al cual las entidades públicas guipuzcoanas pueden adherirse sin que ello implique la obligación de participar en todas las contrataciones sino que en cada expediente las administraciones interesadas debe adherirse específicamente.

Desde su puesta en marcha, un total de 110 organismos públicos guipuzcoanos se han adherido a la Central, se han realizado 2 licitaciones (para suministro eléctrico y servicios postales) y para 2012 se han programado 4 expedientes más.

Como la DFG tiene larga experiencia en la implementación de criterios ambientales en su contratación, la Central gestionada por la Diputación también persigue introducir criterios ambientales en aquellos pliegos que licite de forma conjunta. Así, la primera licitación realizada a través de la Central es el suministro eléctrico con criterios ambientales. En el pliego de condiciones técnicas se determina que el porcentaje mínimo de la energía eléctrica suministrada durante el contrato procedente de fuentes de energías renovables sea del 22,1% en línea con las Directivas energéticas europeas, valorándose porcentajes mayores en los criterios de adjudicación.

A la licitación se adhieren 87 entidades (incluida la DFG) las cuales obtienen los siguientes resultados:

- Todas pasan a contratar electricidad 100% de fuentes renovables.
- La mayoría consiguen ahorros económicos (hasta un 6% en algunos casos).
- En algunos casos, el gasto se ha incrementado, llegando a un +9% en la Diputación. No obstante, esto no se considera un mal resultado ya que el incremento de precios es inferior al del mercado (un 16% entre enero y octubre de 2012).
- Así, en general, todas las entidades se han beneficiado de la contratación centralizada: todas han obtenido mejores precios de los que hubieran conseguido de forma individual y algunas, sobre todo aquellas con menor volumen de consumo y gasto, han conseguido considerables reducciones.
- Además, el cambio de suministro por electricidad 100% verde supondrá una reducción estimada de la emisión de 16.279 toneladas de CO₂.
- Y evitará la generación de 20,15 Kg de residuos radioactivos de alta actividad y 0,16 m³ de residuos radioactivos de baja y media actividad.

Fuente: Elaboración a partir de documentos facilitados por la Diputación Foral. Para el cálculo se ha tomado como referencia el consumo anual estimado de las 78 participantes (73.000.000 kWh) y datos del Observatorio de la Electricidad sobre el mix energético de 2011.

Las «compras conjuntas» no sólo producen beneficios económicos con la obtención de mejores ofertas económicas sino que mejoran, en general, la eficiencia de los propios procesos de contratación al evitar la repetición de los procedimientos administrativos, lo que es especialmente relevante cuando se trata de buscar soluciones innovadoras.

Además, al aumentar las posibilidades de negocio, las empresas tendrán un mayor interés en participar en las acciones de diálogo y mejora ambiental que se les propongan, desarrollando el tejido empresarial.

Ejemplo inspirador

Compras verdes mancomunadas en la región de Vorarlberg, Austria

La provincia de Vorarlberg, en Austria, consta de 96 municipios que cubren una población de 365.000 habitantes. En los años noventa, la Agencia medioambiental de la región (encargada hasta la fecha de la recogida y gestión de residuos principalmente), decide empezar a promover este ámbito entre los ayuntamientos de la provincia.

En un principio, ésto se concreta en el establecimiento de la red de compradores de Vorarlberg para el intercambio activo entre responsables. En un segundo momento, los miembros de la red desarrollan criterios ambientales para ciertos grupos de productos y servicios prioritarios. Gracias a la financiación de la región y el gobierno federal, finalmente se establece de forma piloto el «Servicio de Compras Ecológicas Vorarlberg» (ÖkoBeschaffungService Vorarlberg) en 2002-2003, el cual se ha transformado en un servicio permanente para las administraciones locales.

Gracias a este servicio regional de compra conjunta, los ayuntamientos compran y contratan servicios con elevados estándares ambientales a un coste global menor de lo que conseguían anteriormente por dos motivos:

- Menores costes administrativos y de dedicación del personal, que puede invertir esas horas en otras tareas como una mejor definición de necesidades y/o un mejor seguimiento de los contratos.

- Y a la obtención de precios más competitivos por el hecho de agrupar demandas, lo que permite comprar productos y servicios más sostenibles a precios ventajosos.

Según un estudio realizado, al final del periodo de pilotaje sobre la eficiencia y beneficios del servicio, las compras conjuntas permitieron conseguir en esos años:

- Ahorros económicos de más de 800.000 euros
- Una reducción en el precio de contratación de entre un 3 y un 28%,
- Y una reducción del tiempo dedicado a la preparación de las licitaciones de entre 20-60%
- Dependiendo en ambos casos del grupo de producto o servicio y del número de participantes en cada licitación.

De 2002 a 2003 también se observó un incremento en el número de administraciones que justificaban su participación en la compra conjunta por la obtención de mejores precios y racionalización del trabajo administrativo, probablemente gracias a los resultados obtenidos en las primeras experiencias de 2002.

Como experiencias positivas de la participación, el factor más destacado fue la integración de criterios ecológicos en las licitaciones y la seguridad legal.

Además, el Servicio tiene un enfoque regionalista, teniendo en cuenta el mercado regional en las licitaciones, lo que se traduce en que un 93% de las empresas proveedoras son de la región y sólo un 7% provienen de fuera.

Fuente: Elaboración por Ecoinstitut a partir de datos de Lenz, D. ÖkoBeschaffungService Vorarlberg. Green Public Procurement Turning policy into practice! Conference (Graz, abril 2006) y del estudio «Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit Beispiele aus der Praxis».



Estrategia 6

Atraer inversiones privadas para el beneficio ambiental público

Ciertas acciones de compra y contratación pública verde destinadas a la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos naturales (que repercuten además en ahorros económicos), pueden requerir inversiones de capital considerables con tasas de retorno relativamente largas.

En administraciones con presupuestos ajustados, con ciertas barreras administrativas en la gestión de los recursos y/o en momentos de contracción económica donde prima la implantación de planes de saneamiento económico y de ajuste presupuestario, una solución que se revela apropiada para aplicar las medidas de eficiencia ambiental de forma económicamente viable (tanto en el momento de la inversión como a largo plazo) es mediante la colaboración público-privada (CPP). Ésta se entiende, en términos generales, como:



Diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. ²²

En relación a la contratación, la Ley de Contratos del Sector Público ²³, incorpora en 2007 un nuevo tipo contractual para dar cabida a este tipo de colaboraciones: el «Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado» estableciendo las prestaciones susceptibles de cubrirse mediante el mismo.

Ésta es una práctica en auge, ya que se trata de sistemas de financiación que «permiten la afluencia de capitales privados

para la satisfacción de necesidades públicas y que alivian las cargas presupuestarias de los poderes públicos». ²⁴

Uno de los ámbitos donde los contratos de CPP permiten obtener beneficios ambientales y económicos para la administración pública (y el sector privado) son los contratos de servicios energéticos.

El Plan de activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado define estos contratos como: ²⁵



Contrato que se realiza con una Empresa de Servicios Energéticos, para la realización de una actuación global e integrada que comprende las prestaciones siguientes: suministro energético, gestión energética, mantenimiento de las instalaciones consumidoras de energía y ejecución de medidas de ahorro y eficiencia energética y de aprovechamiento de energías renovables y residuales. La duración del contrato se acordará por un periodo determinado en función del tiempo necesario para la amortización de las inversiones realizadas por la ESE o de las fórmulas de financiación que se prevean. El pago de los servicios prestados se basará, en parte o totalmente, en el ahorro energético obtenido mediante la mejora de la eficiencia energética del edificio.

La iniciativa pionera en el Estado español de uso de este tipo de servicios para la mejora energética en edificios es del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.



²² Comisión Europea. Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones COM(2004) 327 final.

²³ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

²⁴ El contrato de colaboración entre el Sector público y el sector privado: Análisis de las "PPP" (Public – Private Partnership), Javier Serrano Chamizo (Jefe de Intervención, Oficina de Control Económico, Depto. de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco): Barcelona 2009.

²⁵ Resolución de 14 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros del 11 de diciembre de 2009, por el que se aprueba el plan de activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado.



Ejemplo inspirador

Contrato de gestión energética y mantenimiento con garantía total de los edificios municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Tras constatar que las operaciones de los edificios y dependencias municipales suponen alrededor de la mitad del consumo energético total del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, éste decide aplicar medidas para la reducción de los consumos y la mejora de la eficiencia energética en los edificios municipales.

Para ello, en 1999 el ayuntamiento decide licitar, de forma pionera en el Estado español, un contrato de servicios energéticos para mejorar las características ambientales de las instalaciones en partenariatio con el sector privado.

El «contrato de gestión energética y mantenimiento con garantía total de las instalaciones de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria para los edificios municipales» tenía una duración de 10 años y ha permitido mejorar las instalaciones del ayuntamiento mediante la financiación de la empresa adjudicataria que ha recuperado su inversión con los ahorros conseguidos en esa década.

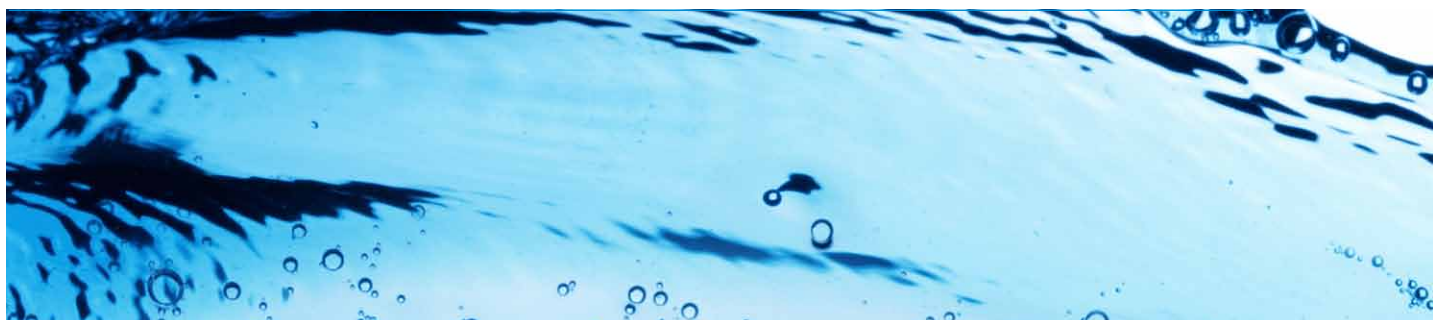
Para el ayuntamiento, los beneficios se han plasmado en: aumento de la seguridad, ahorro energético, disminución de emisiones nocivas a la atmósfera, mayor confort, calidad en el servicio, mejora del patrimonio, aplicación de nuevas tecnologías, adaptación a las nuevas normativas, formación continuada del personal adscrito al contrato en nuevos sistemas y promoción de las empresas de servicios energéticos.

En cifras, algunos logros y/o resultados obtenidos son:

- La gestión centralizada de 320 edificios (pasando de 181 a los 320 en 2008).
- La reducción del mantenimiento correctivo (se ha pasado de una tasa de averías de 25 avisos diarios a una media de 4 avisos diarios) y aumento del preventivo.
- El incremento de la vida útil de las instalaciones en casi un 50% respecto a 1999 (de 14-15 años a 22).
- La disminución del coste global del servicio (que incluye la gestión energética y el mantenimiento de todas las instalaciones, las inversiones para la renovación de instalaciones y el suministro de combustible) en casi un 10%.
- Con una reducción total de la emisión de 2.250 toneladas de CO₂ en 2007 respecto a 1999, a pesar del aumento de la actividad y del número de edificios incluidos en el contrato.

Fuente: Buena práctica nº26. Manual Práctico de Contratación y Compra Pública Verde. Modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca. Ihobe: Bilbao. Ver también Buena práctica nº15 de Donostia-San Sebastián.

Otro ámbito de aplicación de contratos de servicios energéticos es para el alumbrado público, donde también existe un gran potencial de mejora ambiental, de eficiencia energética y de ahorro económico.



Ejemplo inspirador

Alumbrado público en la ciudad de Lille (Francia) y el impacto sobre los costes de utilización de las decisiones ambientalmente mejores

El sistema de alumbrado público de la ciudad de Lille y de dos ayuntamientos asociados (Hellemmes y Lomme) representan un total de 22.500 puntos de luz con un gasto anual medio de 210 euros (impuestos incluidos) por punto de luz.

Con el objetivo de reducir su consumo energético y reducir la contaminación luminosa del sistema de alumbrado urbano, manteniendo en todo momento una calidad del servicio equivalente, el ayuntamiento licita un contrato de servicios energéticos por 8 años para mejorar el sistema de alumbrado (de 2004 a 2012). Ello incluye, entre otros:

- la gestión del suministro de energía,
- la sustitución paulatina de los equipos por otros más eficientes, con mejor consumo y reciclables,
- el ajuste de los niveles de iluminación a los realmente necesarios, suprimiendo la sobre-iluminación en algunas zonas, y
- la reducción de la pérdida luminosa y la contaminación lumínica de las luminarias (sobre todo de las globulares)

El resultado de la licitación supuso un incremento de casi el doble en la parte de nuevas instalaciones, luminarias y lámparas (de un 30 a un 60% respecto al presupuesto total de alumbrado público). No obstante, en los apartados de consumo energético y de mantenimiento, los costes se redujeron pasando de aproximadamente un 38 y 32% a un 19 y 21%.

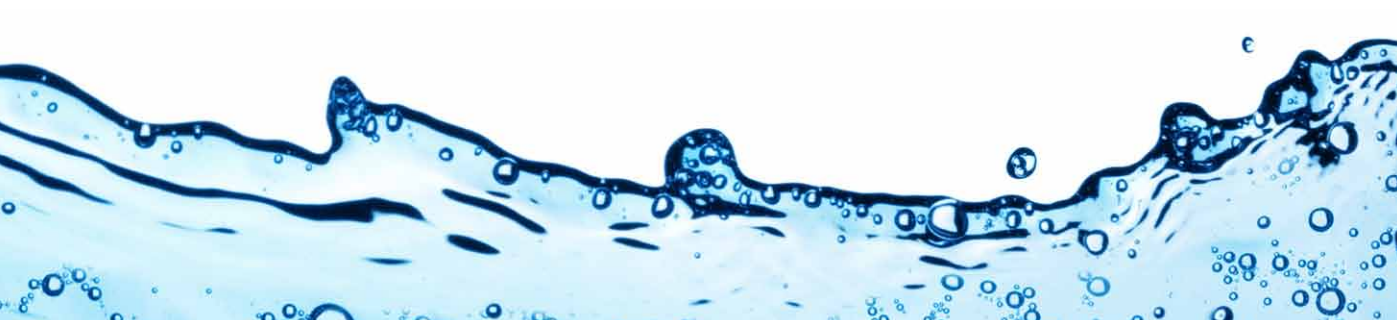
Según datos del ayuntamiento:

- Al final de los 8 años de contrato el consumo energético se habrá reducido en un 42%, con la reducción asociada de emisiones de CO₂ y otros impactos de la generación eléctrica.
- De hecho, a los tres años del contrato, el ayuntamiento ya había conseguido una reducción del 30% del consumo energético.
- Además, el ahorro económico conseguido gracias al menor consumo y menor mantenimiento permiten contrarrestar el sobre-coste de las nuevas instalaciones consiguiendo una reducción del gasto anual de 10 euros por punto luminoso. Es decir, unos ahorros anuales de 225.000 euros los cuales serán mayores con la tendencia a la alza del precio de la electricidad.
- Según datos reales, tres años después del inicio del contrato, el ayuntamiento de Lille había reducido sus costes corrientes en un 47%.

Fuente: (2007) Plan national d'action pour des achats publics durables. Republique Française: Paris y Tessema, F. and Marsille, C. (2009) Practical insights and illustrative examples on Sustainable Public Procurement, Case Studies from Europe, SuPP-Urb-China Paper No. 3_EN/CN. CSCP: Wuppertal.

Mediante este tipo de contratación verde, la administración no sólo reduce los graves problemas ambientales de la energía y contribuye a la lucha contra el cambio climático, sino que además reduce sus costes de funcionamiento sin un sobre coste en su gestión.

Por tanto, la contratación de servicios energéticos es otra estrategia de compra verde que permite reducir nuestro impacto sobre el medio ambiente de forma eficiente económicamente.







CONCLUSIONES

La CCPV para conseguir la eficiencia en el uso de recursos (naturales y económicos)

Tanto el marco político anterior, como el actual de austeridad, establecen la necesidad y la prioridad que cualquier política de crecimiento europeo debe pasar en cualquier caso por el uso eficaz de los recursos naturales y económicos.

Al mismo tiempo, en la Unión Europea y en el País Vasco, se destaca la CCPV como instrumento valioso no sólo para fomentar la economía verde y un uso eficiente de los recursos naturales, sino también para conseguir ahorros económicos, es decir, contribuir a la eficiencia en el gasto público.

Si bien existían dudas que impedian su desarrollo, hoy la compra y contratación pública con criterios ambientales ha dejado de ser una iniciativa cuestionada, para convertirse en un instrumento clave para la competitividad económica y el desarrollo

sostenible de la Unión Europea.

Además, la experiencia acumulada en los últimos 10 años indica que la consideración de que la compra y contratación pública verde es más cara, responde más a un prejuicio que a una realidad.

En primer lugar, porque en muchos casos eso no es ni siquiera directamente así: en la presentación de una oferta económica concurren numerosas circunstancias mas allá del precio del producto en si mismo, desde las condiciones de mercado en las que concurre cada proveedor, hasta las circunstancias concretas de ejecución de la obra o servicio. Diversas son, por lo tanto, las variables que confluyen en el establecimiento del precio y la configuración de la oferta económica, que como muestran los casos presentados, pueden convertir las soluciones verdes también en la opción más económica.



En segundo lugar, porque considerar única y exclusivamente el coste de adquisición, resulta de una visión a corto plazo y compartimentada con la que difícilmente se pueden abordar los retos actuales. Ser conscientes de los costes reales para la administración en el ciclo de vida permite demostrar en muchos casos cómo las opciones «verdes» que pueden parecer de entrada más caras, resultan económicamente más ventajosas, con lo que además de ser ambientalmente respetuosas aseguran la eficiencia económica del gasto público.

A lo largo de todo el documento se ha mostrado cómo la CCPV, por su propia naturaleza y visión global y desplegada mediante diversos mecanismos recogidos en la ley de contratación, permite reducir los impactos ambientales y hacer un uso más eficiente tanto de los recursos naturales como económicos.

En definitiva, aplicando la CCPV establecemos mecanismos y planteamientos que no sólo no son contrarios a las políticas de austeridad o eficiencia económica sino que contribuyen a ella:

- mediante una mejor gestión de la compra y el gasto público (real y total), no a través de recortes
- con efecto duradero a largo término
- y manteniendo la protección ambiental, evitando las consecuencias negativas e impactos económicos en el futuro de su desconsideración en el presente.



