ecodes
tiempo de actuar

Cambio climático y contratación pública:

25 propuestas para una acción urgente

www.ecodes.org

Cambio climático y contratación pública: 25 propuestas para una acción urgente

Informe para Fundación ECODES

Txema Castiella – Bettina Schaefer

Sumario

- Presentación.
- I/ ¿Qué es la contratación pública sostenible?
- II/ Diagnosis de la situación a nivel internacional, Europa y España.
- III/ Contratación pública y cambio climático: cinco principios de actuación.
- IV/ 25 propuestas para el cambio:
  - Ámbito legislativo y normativo.
  - Ámbito de la gestión.
  - Ámbito de las inversiones.
  - Ámbito de la formación y la capacitación.
  - Iniciativas para estimular la contratación sostenible.
- V/ A modo de conclusión.
- Nota metodológica.

Txema Castiella (Gijón, 1958), licenciado en Filología Catalana, Máster en Políticas Públicas y Sociales (UPF) y Máster en Función Gerencial de las AAPP (ESADE). Ha sido funcionario del Ayuntamiento de Barcelona y entre sus responsabilidades fue Director de Educación Ambiental, Director de Programas Ambientales y Secretario del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Uno de los impulsores de la compra pública sostenible en el ámbito local.

Bettina Schaefer (Fulda, 1965), arquitecta, urbanista e investigadora en ecología urbana. Como consultora en compra y contratación sostenible, ha trabajado para administraciones locales, gobiernos regionales (Generalitat de Catalunya, Gobierno Vasco), la Comisión Europea y organismos internacionales como el Programa Ambiental de Naciones Unidas o la OCDE, tanto en la implementación como en la evaluación de políticas. Es socia y cofundadora de Ecoinstitut SCCL y ha participado en redes europeas e internacionales de contratación pública sostenible, como la red Procura+ y el One Planet Sustainable Public Procurement Programme.

Presentación

La protección de la naturaleza, la defensa del medio ambiente, el fomento del desarrollo sostenible han sido algunos de los paradigmas que en los últimos cien años se han ido formulando para intentar que el desarrollo económico y tecnológico fuera compatible con el planeta. Aunque se han hecho progresos significativos y diversos en este sentido, lo cierto es que la magnitud de la presión que la acción humana sobre nuestro entorno natural se hace cada vez más peligrosa. En los últimos años la comunidad científica ha identificado en el cambio climático el mayor reto que afronta la humanidad, un reto que concentra y resume a la vez los diferentes desafíos a los que hemos de dar respuesta urgente, ya sea la protección de la biodiversidad, la movilidad sostenible, la reducción del consumo y de los residuos, la preservación de los recursos naturales, la protección del aire… Por ello, es necesario y urgente avanzar en una etapa de transición ecológica, que suponga una nueva relación con el planeta, con la naturaleza y con nosotros mismos.

Si el reto es mayúsculo, ello quiere decir que nos implica a todos, que todos debemos ser parte de la solución, en los diferentes niveles. Pero en esa aproximación holística, es evidente que los gobiernos y las administraciones públicas, es decir los organismos que nos hemos dotado para que nos representen y aseguren bienestar y convivencia, tienen no sólo una responsabilidad mayor, sino la principal responsabilidad. Los poderes públicos pueden legislar, crear normas generales, controlar, sancionar y, sobre todo, tienen la capacidad y la obligación de desarrollar políticas públicas sostenibles. Por ello, la dimensión del sector público como comprador y proveedor de servicios e inversiones tiene un poder enorme. Y ese poder ha de estar al servicio también, y sin que sea excluyente con otros objetivos, de la sostenibilidad y de la lucha contra la emergencia climática. A nivel mundial se estima que las administraciones públicas mueven un 12% del PIB en los países de la OCDE y hasta un 30% del PIB en algunoss países en desarrollo. Se trata, en muchos países y sociedades, del principal cliente del sector privado y, por lo tanto, puede ejercer una influencia enorme en el mercado no sólo por su capacidad normativa sino por su acción compradora. Alinear esos recursos con el objetivo de frenar el cambio climático y promover otro tipo de desarrollo más armónico ha de ser visto como algo normal y obligado. Es decir, la contratación pública, por los recursos que lleva asociados, puede y debe contribuir significativamente a los objetivos de lucha contra el cambio climático que NNUU ha fijado con carácter urgente.

La contratación pública sostenible es propia de administraciones comprometidas en la lucha contra el cambio climático, que gestionan con eficiencia tanto recursos públicos como recursos naturales, administraciones que fomentan la cooperación con los agentes sociales, económicos y cívicos. El panorama político global –con el aumento de opciones negacionistas y desreguladoras– es preocupante, pero una de las respuestas debe ser, creemos, perseverar en los cambios, reforzar las políticas –entre ellas, la contratación sostenible– y cooperar, también en el ámbito internacional, para luchar contra el cambio climático. La amenaza de

retroceder debe ser un estímulo para aumentar nuestro compromiso. La emergencia climática en la que estamos no admite el desánimo.

El objetivo del Informe es básicamente propositivo. A partir de una breve diagnosis de la situación actual y de los avances que se han realizado en los últimos 25 años, se pretende formular una serie de propuestas en distintos ámbitos que permitan dar un salto adelante. Hemos de conseguir un ritmo de cambio más acelerado, por ello hablamos de propuestas urgentes, porque el tiempo, ahora sí, va en nuestra contra.

Estas propuestas pueden ser de utilidad para las diferentes administraciones públicas de España y, en especial, pueden ser una contribución a los trabajos del próximo Plan de Contratación Pública Ecológica.

A nivel metodológico, el Informe tiene en cuenta los avances legislativos y normativos que, a diferentes niveles, se han producido en los últimos años, se han contemplado estudios y posicionamientos de diversos organismos internacionales y se han realizado algunas entrevistas con personas con experiencia en este ámbito. Los autores, por lo demás, tienen una larga experiencia en el ámbito de la ambientalización de las administraciones y en la inclusión de cláusulas ambientales y sociales en la contratación pública.

I/ Qué es la contratación pública sostenible.

La contratación pública se ha guiado tradicionalmente por el criterio, aparentemente lógico, de comprar al precio más barato posible. El sistema de licitaciones se ha basado, durante décadas y décadas, en adjudicar a la oferta más económica, lo que era coherente con un buen uso de los recursos públicos.

No obstante, hace años que ese monolitismo fue puesto en cuestión en dos ámbitos muy concretos. Por un lado, la consideración que la oferta más económica no siempre era la más ventajosa económicamente. Ese aparente trabalenguas cobra su sentido, sobre todo, si reconocemos que el mercado —y, por tanto, las empresas—externaliza los costes ambientales (la contaminación, la generación de residuos, la pérdida de recursos naturales…), unos costes que generan prejuicios para todos y que, en el mejor de los casos, pagamos entre todos. Por lo tanto, en la licitación no pueden considerarse únicamente aspectos económicos, porque ello es engañoso sobre los costes sociales y monetarios reales. La defensa de los bienes comunes —el aire, el agua, las materias primas…— ha de reflejarse en la contratación pública.

Paralelamente, la sociedad ha ido reclamando que esa poderosa palanca que es la contratación pública incorpore criterios sociales, para promover fines como la inserción laboral de personas con discapacidades, el fomento de la igualdad de género, la abolición del trabajo infantil, etc. Todos esos objetivos, concretados en cláusulas sociales, han contribuido también a desbordar el mero análisis economicista de las licitaciones.

Podríamos resumir diciendo que la contratación pública ambientalmente sostenible es aquella que incorpora criterios y cláusulas que favorecen la protección del medio ambiente, que internalizan los costes ambientales y que fomentan un desarrollo sostenible. Contra aquellos que tienen tentaciones negacionistas para oponerse al cambio, contra aquellos sectores interesados en mantener la oferta económica como el único baremo para utilizar los recursos públicos, contra aquellos que creen que el único objetivo y responsabilidad de las empresas es maximizar sus beneficios, la contratación pública sostenible es una política pública que forma parte de la estrategia para una transición ecológica y es y puede ser, todavía más, una contribución relevante a dicha transición.

La contratación pública sostenible comporta diversos impactos positivos, siendo los más relevantes a nuestro juicio:

- La reducción de emisiones y del impacto ambiental de la actuación pública.
- Una influencia directa en el mercado, estimulando la producción, distribución y onsumo sostenible.
- La incorporación de criterios éticos y de responsabilidad global en un mercado global.
- Una mayor legitimidad, al predicar con el ejemplo los cambios que se necesitan, y se esperan del conjunto de la sociedad.

II/ Diagnosis de la situación a nivel internacional, Europa y España.

La incorporación de criterios ambientales en la contratación pública en Europa empezó a tematizarse a finales de los años 90, coincidiendo con la fase de revisión de las directivas europeas de contratación pública. El principal reto hace 25 años consistía en saber cómo y hasta qué punto era legal poder incorporar criterios ambientales en la contratación pública. Los casos de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia - el "Helsinki Bus Case" (C-513/99, 2002) y el "Wienstrom Case" (C-448/01, 2003), promovidos por administraciones locales pioneras, ayudaron a enseñar los límites y las oportunidades de la legislación vigente, y tuvieron su reflejo en las Directivas Europeas de Contratación Pública de 2004, que definen "Cómo" comprar, pero que no prescriben "Que" comprar.

Hace 20 años, posteriormente a la aprobación de las Directivas de 2004, apareció una nueva pregunta: ¿Cómo reducir el impacto ambiental provocado por el consumo o las compras del sector público, y cómo utilizar la contratación pública verde para estimular la innovación en tecnologías, productos y servicios ambientales? En esta fase se aprueba la "Lead Market Initiative" (2007), que identifica a 6 sectores del mercado donde el sector público actúa como gran comprador. La Comunicación "Contratación pública por un medio ambiente mejor" (COM (2008) 400) forma parte del Plan de Consumo y Producción Sostenible, e introduce la recomendación de elaborar Planes Nacionales de Acción de Contratación Pública Verde.

En esta fase la Comisión Europea inicia la elaboración de criterios ambientales comunes a incorporar en los pliegos de contratación en diferentes grupos de productos y servicios prioritarios, así como materiales formativos sobre aspectos legales de contratación pública verde (el "GPP Toolkit", a partir del 2008). A pesar de ser un instrumento político voluntario, ya en 2010, 21 Estados Miembros disponen de Planes Nacionales de Contratación Pública Verde, entre ellos España. Los elementos principales de estos primeros Planes Nacionales siguen vigentes como garantía para una implementación exitosa: objetivos o criterios por grupos de productos que se consideran prioritarios, formación para compradores, comunicación y diseminación, evaluación de resultados y establecimiento de indicadores, así como colaboración con el mercado.

Hace 15 años, ya superadas las dudas sobre la legalidad y la disponibilidad de productos "verdes" en el mercado, se inició una nueva fase, en la que se dio un rol estratégico en la contratación pública, para conseguir objetivos políticos prioritarios: crecimiento y creación de empleo, eficiencia energética, innovación, competitividad y sostenibilidad. Así está plasmado en diferentes documentos como *Europe 2020 Strategy: European Strategy for Smart, sustainable and inclusive growth (2010) o Roadmap to Resource Efficient Europe (2010).*

Hace 10 años se aprobó una nueva revisión de las Directivas Europeas de Contratación Pública (2014), en la que se introducen diferentes elementos para facilitar la incorporación de criterios ambientales y sociales en la contratación. Uno de los conceptos que se clarifica es la posibilidad de considerar los impactos ambientales relacionados con un producto o servicio

en todas las fases de su ciclo de vida, desde la extracción de materias primas al tratamiento al fin de su vida. Otro concepto que se incorpora son los costes de ciclo de vida a nivel económico, con posibilidad de monetarizar externalidades ambientales.

Al mismo momento se incorpora la contratación pública electrónica, obligatoria a partir del año 2018, y con ello se abre la perspectiva de poder establecer indicadores cuantificados, tanto en lo que se refiere al grado de incorporación de criterios de sostenibilidad en los pliegos, como la disposición de datos reales de compra de productos concretos (aportados por los contratistas), o de creación de puestos de trabajo, etc... Con los años se mostrará la gran dificultad de obtener datos útiles o fiables, puesto que la implementación a nivel informático resulta ser pesado.

Hace cinco años, previo a la pandemia, la compra pública sostenible está en un punto álgido, donde se promueve el trabajo en red, la colaboración internacional, los proyectos piloto compartidos, aunque en el mismo momento también se cuestionan metodologías de trabajo preestablecidas (como la definición de criterios de compra verde a partir de los criterios de las ecoetiquetas).

Actualmente se han establecido ciertos objetivos prioritarios para la contratación pública verde: la lucha contra la emergencia climática, la economía circular y, en menor medida, la biodiversidad y las soluciones basadas en la naturaleza. Por otro lado, la Compra Pública Estratégica (incorporando aspectos ambientales, sociales y de innovación) se va promocionando con mayor fuerza.

Hay que destacar a nivel Internacional el Programa de Contratación Pública Sostenible del One Planet Network, una plataforma global de múltiples partes interesadas, actualmente co-liderado por el Programa Ambiental de Naciones Unidas, ICLEI, y los Gobiernos de China y de Países Bajos. Entre las actividades destaca el establecimiento de metodologías de implementación y de monitorización de la compra pública sostenible a nivel global, y los grupos de interés globales, como el Circular & Fair ICT Pact (CFIT), que promueve - a través de la contratación - la circularidad, la equidad y la sostenibilidad en el sector de las TIC; entre otros.

En nuestro país hay que destacar el papel pionero que han jugado, desde principios de este siglo, las ciudades, explorando e impulsando la compra verde primero y la contratación sostenible después en la contratación local. Redes como la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (Barcelona) o la Red Udalsarea 2030 del País Vasco han sido ejemplos en este sentido, así como los respectivos planes de compra verde del País Vasco y de Catalunya. A nivel estatal han jugado un papel importante los Planes impulsados por el Ministerio, en concreto el Plan de Contratación Pública Ecológica, que acaba el año que viene.

III/ Contratación pública y cambio climático. Cinco principios de actuación.

La contratación pública es, a nuestro juicio, una política pública, con unos principios y objetivos que han de responder a las aspiraciones y necesidades colectivas. En concreto, creemos que hay cinco grandes principios que debieran sostener la relación entre el sector público y el cambio climático:

1/ Unas administraciones comprometidas con la lucha contra el cambio climático.

Como hemos dicho, si el cambio climático es una de las principales amenazas que afronta la humanidad en estos momentos, no puede tratarse de una política sectorial ni de un negociado específico. Se trata de que el conjunto de las administraciones públicas asuma como propio ese desafío y contribuyan, en la medida de su ámbito de actuación, a frenar el cambio climático, internalizando una manera de actuar concorde con ese objetivo.

2/ Una contratación pública responsable e innovadora, que utiliza sus herramientas para ser climáticamente neutrales.

La contratación es una de las más potentes herramientas que tienen los poderes públicos para desarrollar sus políticas. Esa herramienta ha de estar al servicio de la provisión de bienes, servicios u inversiones, de manera que sea plenamente coherente y no contradictoria con los objetivos de lucha contra el cambio climático. No se trata de hacer más o menos cosas, sino de hacerlas diferente, con el menor impacto posible.

3/ Unas administraciones públicas que gestionan con eficiencia los recursos públicos y los recursos naturales.

Uno de los principios que guían la actuación pública es la defensa del interés general. Es evidente que hoy en día, ese interés general, también y sobre todo, por la defensa de los bienes que nos son comunes y necesarios: el aire que respiramos, el agua que bebemos, la tierra que cultivamos, el mar, el paisaje, las materias primas… El uso eficiente de los recursos públicos ha de ir naturalmente asociado a la utilización racional de los recursos naturales. Reducir el consumo ha de ir aparejado a una reducción de costes económicos.

4/ Unas administraciones públicas que fomentan la cooperación con los agentes sociales, económicos y cívicos.

Si el cambio climático es un desafío de magnitud extraordinaria, parece claro que ningún actor no lo resolverá por sí solo. No sólo nos compete a todos los sectores de la sociedad y a todos los grupos generacionales, sino que nos obliga a cooperar entre todos para conseguir resultados efectivos. De hecho, la lucha contra el cambio climático, el afán por un planeta más habitable y sostenible es una tarea de tal magnitud que ofrece la oportunidad de tener un objetivo compartido. Es un desafío, pero también un estímulo para trabajar juntos y, en este sentido, la administración pública tiene una responsabilidad especial. Responsabilidad para fomentar el diálogo con los diferentes sectores y para buscar consensos productivos: hay que escuchar y hablar con el mercado, porque las empresas y el mercado son motor de la innovación. También en el ámbito de la contratación pública estas estrategias de colaboración, diálogo y cooperación, que ya se empiezan a desarrollar, han de concretarse e intensificarse. El diálogo entre demanda y oferta, con ese espíritu de interés general, es un factor de éxito.

5/ Unas administraciones públicas que rinden cuentas y fomentan la transparencia en este ámbito.

La transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación de resultados, forman parte de las obligaciones públicas. Ello también ha de trasladarse, con mayor énfasis que el que se viene aplicando, en el terreno de la contratación pública. Estamos en un ámbito en el que los objetivos (emisiones contaminantes, eficiencia energética, economía circular, etc.), la complejidad de las especificaciones técnicas, las mejoras tecnológicas, etc. complican la medición de resultados convencionales. A ello se suma la inevitable perversión de ciertos mecanismos de mercado que utilizan la querencia por la protección del medio ambiente y la sostenibilidad en una estrategia de marketing, a veces con nulos contenidos (el conocido "*greenwashing*". La combinación de ambos factores obliga a un mayor esfuerzo en la evaluación e instrumentos de medición de nuevas variables, trasladando a la sociedad inputs claros, lo más transparentes posibles, sobre los resultados conseguidos. Una administración transparente es, siempre y aquí también, una administración comprensible.

IV/ 25 propuestas para el cambio.

IV.1/ Propuestas legislativas y normativas.

Las leyes y las normas son los instrumentos que las sociedades democráticas se dotan para organizar la convivencia y defender el interés general. Tienen enorme trascendencia porque fijan criterios y objetivos, regulan y ordenan actividades, proclaman derechos y deberes y contemplan procedimientos y recursos para hacerlos cumplir.

En el ámbito de la actividad pública, sometida de manera especial al Derecho, es importante que la legislación y las normativas proclamen el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático como objetivos prioritarios y transversales y ofrezcan cobertura a la introducción de cláusulas y criterios ambientales en la contratación.

Ya hemos visto que en los últimos 25 años se ha avanzado mucho en este terreno, antes desértico. Pero la persistencia y urgencia de los desafíos nos obligan a ir más allá en los próximos años. En concreto creemos que, a nivel normativo, es necesario crear marcos más ambiciosos en algunos ámbitos:

1/ Con carácter general, **contemplar la obligación de que toda la contratación pública sea sostenible**. Es decir, superar la recomendación de incluir cláusulas ambientales para convertirlo en un requisito de las licitaciones y, a la vez, superar la sectorialización (algunos contratos) por su generalización. En la actualidad, no debería haber excusa para evitar que toda la contratación pública responda a los objetivos de sostenibilidad.

2/ Fijar a nivel normativo, en aquellas leyes y reglamentos que afecten la contratación pública, como un objetivo subsidiario de dicha contratación la lucha contra el cambio climático y **la obligación que contemple su contribución a la reducción de todo tipo de emisiones contaminantes**.

3/ Reforzar los principios de la economía circular en la contratación pública. La contratación pública circular es un proceso que considera en todas las fases de adquisición de un producto o servicio el uso eficiente de recursos, la máxima reutilización, el aumento de su vida útil y la máxima recuperación de materiales (o uso de materiales reciclados), a través de diferentes estrategias: la re-definición de necesidades, la colaboración con el mercado, el establecimiento de criterios para los pliegos, la gestión del contrato y la fase final.

Una de las concreciones de esta propuesta es conseguir que la delimitación del “objeto del contrato” refleje con mayor claridad este compromiso ambiental. Como hemos dicho, el marco jurídico otorga un papel clave a esta delimitación del objeto del contrato, que condicionará la posible inclusión y valoración de criterios ambientales. Por ello, y con el desarrollo tecnológico y técnico que existe hoy en día, hay contratos que pueden ser más

explícitos en el objeto de su contrato: podemos hoy seguramente contratar “papel reciclado”, “energía renovable”, “vehículos eléctricos”, etc.

4/ Crear los mecanismos legales que favorezcan la compra de proximidad y el km 0. Existe un amplio consenso que, siempre que sea posible, debe promocionarse la compra de productos de proximidad, porque implica, a gran escala, menos transporte y menos emisiones contaminantes. Pero ese objetivo sensato y asumido, encuentra demasiados impedimentos y frenos en la legislación internacional y europea, cuando el libre comercio se convierte en principio superior. Hemos de dotarnos de mecanismos correctores de dichos corsés.

5/ Introducir en la contratación pública criterios que fomenten la descarbonización , que contemplen la actuación de las empresas contratadas para reducir al máximo la huella de carbono. El objetivo prioritario es reducir las emisiones contaminantes. Sólo de manera complementaria —es decir, no alternativa— podría ser interesante la introducción de criterios que den valor a propuestas adicionales de compensación de emisiones por parte de los licitadores.

IV.2/ Propuestas en el terreno de la gestión.

Los responsables políticos y técnicos de los procesos de contratación tienen una función capital para poder impulsar estos objetivos globales. Es en el terreno de la gestión (ya sea de compras o inversiones) donde se concretan y se materializan los cambios. Es en este terreno de la gestión, también, donde surgen propuestas innovadoras, nuevos enfoques y soluciones a problemas que parecían insalvables. Algunas de las propuestas que creemos que deben abordarse en este ámbito de la gestión son:

6/ Reforzar los mecanismos de diálogo y cooperación internacional sobre la compra pública, para favorecer que los objetivos sean compartidos. Si bien las situaciones (de responsabilidad y de capacidad) de los diferentes países son diferentes, el desafío común debe traducirse en compartir estrategias, con las adaptaciones necesarias. Los objetivos y criterios ambientales deben, en concreto, asegurarse en los contratos internacionales y en la contratación internacional a nivel europeo. La experiencia del Sistema de preferencias generalizadas (SPG) que se aplica en el ámbito comercial a ciertos países en vías de desarrollo y que persigue garantizar los derechos humanos y laborales, el respeto al medio ambiente y la buena gobernanza, es una base sobre la que ampliar esta idea de contratación preferente en base a objetivos compartidos y su concreción en el ámbito de la contratación pública.

7/ Fomentar la compra pública estratégica, lo cual quiere decir asumir una perspectiva más global, y no sólo sectorial sobre líneas de productos o servicios. Adoptar una perspectiva estratégica implica dar prioridad a las preguntas básicas sobre la necesidad o no de ciertas compras de bienes o servicios, sobre su durabilidad, sobre el impacto de esa contratación, etc.

8/ Incorporar los mecanismos de taxonomía europea en nuestra contratación pública. En este sentido, es importante incluir en los pliegos técnicos los requisitos derivados del Reglamento de Taxonomía (Reglamento UE 2019/2088), de modo que se alineen los criterios de contratación pública verde con las actuaciones empresariales que se desarrollan de acuerdo con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. La armonización de criterios se aplica a los ámbitos de proyectos de infraestructuras, edificación, movilidad o transporte, entre otros, y debería extenderse más allá de los proyectos financiados con fondos europeos. De este modo, se pueden generar sinergias entre la administración pública y el sector empresarial para hacer frente a la descarbonización de actividades y proyectos.

Una herramienta potencialmente útil es el *CO_2 Performance Ladder*, un sistema de certificación del nivel de ambición y el grado de implementación de la reducción de emisiones de CO_2 en la propia empresa, que en Paises Bajos se usa como criterio de valoración para las empresas certificadas en contratación pública; merece la pena explorar su adaptación a nuestro contexto.

9/ La contratación pública es una herramienta para unos Presupuestos libres de carbono. Como señala el Foro económico mundial un presupuesto de carbono "mide la cantidad de CO_2 que producen la industria, los hogares y todos los demás sectores de la economía para calcular cuánto deben reducirse las emisiones en el futuro. El objetivo es alcanzar las emisiones netas cero, es decir, lograr un equilibrio entre el carbono liberado a la atmósfera y el eliminado". Algunas administraciones —en nuestro país el Ayuntamiento de Girona ha sido pionero— ya trabajan para elaborar presupuestos libres de carbono en un 2030-2050. Es evidente, por su impacto en el mercado, que la contratación pública es una poderosa herramienta para conseguir esos objetivos. **Para ello es imprescindible monitorizar y auditar la contratación pública sostenible**, mediante indicadores de seguimiento de la introducción de criterios ambientales en la contratación, monitorizar su cumplimiento y evaluar su impacto final en la reducción de emisiones.

10/ Planificar y anunciar con mayor antelación las licitaciones públicas, de tal manera que se ayude a una mayor participación de las PYMEs en los procesos de contratación pública. Ello es beneficioso por dos grandes motivos: por un lado, promover una mayor competencia puede suponer mayor innovación y mejores precios; por otro lado, la participación de pequeñas y medianas empresas promueve, en términos generales, la economía local y el tejido productivo descentralizado. Una experiencia pionera fue la Feria de Contratación Pública que organizó el Ayuntamiento de Barcelona en 2018 y que permitía presentar las licitaciones que se preveían realizar en los dos años siguientes, estableciendo un diálogo informativo con el mercado potencial.

IV.3/ Propuestas en el terreno de las inversiones.

La capacidad inversora de las administraciones públicas es enorme. Las obras públicas como las infraestructuras de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos…), edificios públicos (escuelas, hospitales, mercados, sedes administrativas…) y otro tipo de construcciones, movilizan ingentes cantidades de recursos naturales y económicos. Por ello, la incorporación de criterios de sostenibilidad en este ámbito es crucial y se han de alinear, como hemos dicho, con la taxonomía europea. Algunas de las propuestas que consideramos urgentes son:

11/ Incorporar los "Costes del ciclo de vida" a las inversiones públicas. El "building life cycle" abre unas oportunidades para que aspectos importantes de la gestión de los recursos naturales sea más eficiente y respetuosa con el medio ambiente. El uso de materiales reciclados en la construcción es, por ejemplo, un aspecto relevante, que los Pliegos de Condiciones Técnicas y las normativas específicas deben facilitar al máximo. Buscando, si es necesario, fórmulas de corrección cuando el mercado no internaliza ciertos costes (por ejemplo, el uso de material reciclado en la producción de hormigón no es competitivo, en estos momentos, con la extracción de áridos naturales).

12/ Los edificios públicos deben ser la vanguardia del cambio. La administración ha de generalizar las buenas prácticas de sus edificios y equipamientos (uso de energías renovables, materiales reciclados, climatización natural, etc.) y ha de ser la punta de laza que predique con el ejemplo. Un reto añadido por el cambio climático es el de las persistentes sequías, lo que hace más urgente avanzar en la instalación en los edificios públicos (como centros deportivos, residencias, etc.) del circuito doble de agua, para aprovechar las aguas grises de duchas para las cisternas de los lavabos. Existen ya algunas ordenanzas municipales que abogan en este sentido y recientemente el Ayuntamiento de Barcelona ha anunciado su voluntad de aprobar una de carácter general para nuevas edificaciones o grandes rehabilitaciones.

13/ Promover la innovación tecnológica y social. Una buena contratación pública es un instrumento que refuerza la innovación y la competitividad de nuestras empresas. Los proyectos de investigación aplicada y las pruebas piloto con el mercado deben permitir la experimentación con nuevas soluciones que todavía no están introducidas en el mercado. Un ejemplo a nivel local del espacio público o edificios como espacios para testear son los "Retos Urbanos" promovidos por Bithabitat (Ayuntamiento de Barcelona). Un ejemplo inspirador en el ámbito de la contratación pública es la iniciativa "Big Buyers Working Together", promovido por la Comisión Europea como comunidades de aprendizaje entre compradores públicos; destaca el grupo de trabajo "Zero Emission Construction Sites" que colabora estrechamente con el mercado y se centra en el desarrollo y la implementación conjunta de nuevos enfoques de contratación pública para sitios de construcción con bajas y cero emisiones.

14/ Descarbonización de la arquitectura y edificación. Con la reciente aprobación de la refundada Directiva de Eficiencia energética de los edificios (2024) aumenta la exigencia de cara a todo el sector, e incide especialmente en la ejemplaridad del sector público: todos los edificios públicos de nueva construcción tendrán que ser de cero emisiones a partir del año 2028. El Congreso Mundial de Arquitectura de la Unión Internacional de Arquitectos en Barcelona 2026 ya está actuando como catalizador para impulsar una amplia colaboración entre las administraciones españolas, el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España y las entidades profesionales especializadas en sostenibilidad. Debe aprovecharse la oportunidad para avanzar en la concreción de metodologías, herramientas y experiencias que permitan medir el grado de descarbonización de materiales, herramientas y soluciones técnicas para llegar a una edificación pública (y privada) neutra en carbono.

15/ Acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París a través de la misión de ciudades climáticamente neutras e inteligentes antes de 2030. 7 Ciudades Españolas participan en esta iniciativa de la Comisión Europea, que se basa, a partir del compromiso político claro, en un plan de acción climática y de inversión en los sectores de transporte, energía, gestión de residuos y edificación. El despliegue de las soluciones para la neutralidad climática debe aportar resultados tangibles en los diferentes sectores, conjuntamente con las respectivas soluciones y propuestas de incorporación en la contratación pública de proyectos, obras e infraestructuras. La cuantificación de la reducción de emisiones asociada a cada una de las intervenciones es una contribución fundamental para avanzar en la implementación de soluciones innovadoras.

IV.4/ Propuestas en el terreno de la formación y la capacitación.

16/ Formación para compradores en contratación pública sostenible. El Instituto Nacional de Administración Pública elaboró recientemente el Marco de Competencias para la contratación del sector público español, que ya incorpora como una de las competencias "integrar la contratación pública sostenible".

Existen diferentes experiencias de ofrecer cursos de formación para compradores en contratación pública sostenible por parte de las Escuelas de Administración Pública de las Comunidades Autónomas, por parte de la Comisión Europea también se han promovido experiencias piloto de formación en contratación pública sostenible. Un paso necesario para la consolidación y institucionalización de estas experiencias sería el desarrollo de un *curriculum* actualizado y especializado para diferentes perfiles de compradores, y su implementación a través de los organismos oficiales.

17/ Soporte técnico aplicado - Helpdesk. La capacitación en la incorporación de criterios de sostenibilidad en la contratación es una herramienta que existe en todos los países más avanzados en la implementación de la contratación pública sostenible. A nivel europeo, la Comisión Europea ofrece este servicio como "GPP Helpdesk". En España, el Gobierno del País

Vasco (a través de IHOBE), la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona ofrecen soporte técnico en la ambientalización de pliegos. Parte de este servicio suele ser la elaboración de buenas prácticas o de pliegos-modelo para su replicación. Una oportunidad que hay que explorar es la aplicación de las herramientas de IA a la elaboración de pliegos técnicos, a partir de la experiencia ya acumulada.

18/ Intercambio entre compradores. Una de las actuaciones más valorada por parte de los compradores son las plataformas o grupos de trabajo y de intercambio entre compradores, en parte participados también por técnicos de medio ambiente. Anteriormente ya se mencionó la iniciativa europea "Big Buyers Working Together", y a nivel europeo existen otras comunidades de compradores basadas en el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.

19/ Intercambio con y formación para licitadores. Dar respuesta a las especificaciones medioambientales y sociales de los pliegos de contratación no es una tarea fácil, especialmente si se quiere fomentar una mayor participación de PYMES. Las consultas con el mercado permiten identificar la capacidad de respuesta de los potenciales licitadores a las exigencias medioambientales o sociales de las administraciones públicas; también es necesaria una oferta de formación orientada a la correcta incorporación de la documentación que permite verificar el cumplimiento de las exigencias y evaluación de resultados.

20/ Centro de Competencia para adquisiciones sostenibles. Diferentes países europeos han implementado centros de competencia para la contratación pública verde o sostenible. Su objetivo es fortalecer las capacidades de contratación sostenibles de las organizaciones del sector público y facilitar la colaboración entre los compradores públicos y las empresas. Los centros de competencia son un pool de información y conocimiento que conecta los expertos de las diferentes administraciones públicas y actúa de facilitador y moderador, ofreciendo servicios dirigidos a las necesidades específicas detectadas. En definitiva, se trata de promover una red de compra pública sostenible en España.

IV.5/ Propuestas para incentivar la contratación pública sostenible.

En el momento actual, con experiencia acumulada en los últimos años, sabemos que el proceso para promover una contratación pública sostenible se concreta en las licitaciones, sus cláusulas, requisitos y criterios de valoración. Pero más allá de los procedimientos de contratación, se requiere un ambiente, una cultura organizativa y unos contextos en los cuales las administraciones públicas sean coherentes en su funcionamiento, amigables con la naturaleza y activas en promover entornos saludables, de cooperación y desempeño laboral. Por eso, un proceso de ambientalización de las administraciones públicas también se refuerza con iniciativas de difusión, promoción y reconocimiento en el ámbito de la contratación pública.

21/ Creación del Premio a la Mejor práctica de contratación pública sostenible. Este tipo de reconocimientos -que se pueden promover a nivel local, autonómico o estatal- pueden ser un acicate a la innovación, a la imaginación y al compromiso de responsables políticos y técnicos, además de una herramienta para difundir y extender buenas prácticas. Un ejemplo a nivel europeo en este sentido son los premios Procura+.

22/ Reconocer positivamente los esfuerzos de las empresas que se comprometen con la descarbonización, de forma activa y sostenida en el tiempo con la descarbonización y la lucha contra el cambio climático. El reconocimiento más importante se da en la valoración de las licitaciones, como hemos mencionado en el apartado de gestión, pero también es importante el reconocimiento público, que actúa como acicate y estímulo para otras empresas y para el mercado en general.

23/ Promover las centrales de compra pública. Una de las formas que se han demostrado más eficientes a la hora de combinar un uso racional de los recursos públicos y una compra sostenible son las Centrales de Compra. Se trata de mecanismos de contratación en los que participan diversas administraciones públicas, de manera que pueden licitar en grandes cantidades la compra o suministro de bienes y servicios, consiguiendo un precio más bajo, gracias a esta escala. Además, permite una mayor ambición e innovación e la fijación de cláusulas ambientales. La organización internacional que agrupa ciudades comprometidas con la sostenibilidad (ICLEI) lleva tiempo defendiendo esta modalidad que, en nuestro país, tiene una de sus concreciones pioneras en la Central de Compras de *l'Associació Catalana de Municipis* (ACM).

24/ Institucionalizar unas Jornadas anuales de Contratación pública sostenible, que actúen como foro de conocimiento, intercambio y propositivo de los avances que se realizan en este ámbito. De nuevo, estos foros —que conviene institucionalizar en el sentido de mantener en el tiempo— pueden realizarse a nivel estatal, autonómico o local. Además pueden ser un espacio ideal para fomentar el diálogo entre los distintos niveles de la administración y otros actores económicos y sociales, para debatir propuestas y contribuir, entre otros aspectos, a mejorar las propuestas normativas, como, por ejemplo, los Planes nacionales de contratación ecológica.

25/ Trabajo en Red - establecer Red de Compra Pública Sostenible en España. Las redes de Contratación Pública Sostenible existen desde hace más de 20 años, siendo la red Procura+, liderado por ICLEI, la de más recorrido e importancia a nivel europeo. A nivel internacional destacan el *Sustainable Purchasing Leadership Council* (de compradores públicos y privados), y especialmente el *One Planet Notwork's Sustainable Public Procurement Programme*. En España destaca la promoción de la Compra Y Contratación Pública Verde a través de Ihobe y Udalsarea.

V/ A modo de conclusión.

La contratación pública sostenible es una palanca de cambio importante, por los recursos que mueve y por su capacidad tractora. En los últimos 25 años se ha avanzado mucho en este terreno, pero es insuficiente. Los retos que supone el cambio climático, la lucha contra la contaminación y la preservación del medio ambiente —que incluyen una dimensión social obvia— obligan a generalizar una compra social y ambientalmente responsable por parte de nuestras administraciones públicas. Y, a la vez, acelerar los cambios necesarios en este sentido. No tenemos todo el tiempo del mundo, sino más bien toda la urgencia.

El presente informe se sitúa en el terreno de las *public policies*, de las políticas públicas, entendiendo que el reto principal es vertebrar una amplia voluntad política para llevar a cabo estos cambios y generar las energías necesarias. Afortunadamente, el camino ya recorrido y el trabajo de miles de organizaciones y personas van ofreciendo cada vez más soluciones técnicas innovadoras que se pueden plasmar en los contratos públicos. Pero esa especialización ha de ir acompañada de mayor impulso político e institucional, que con los recursos necesarios, contribuya a consolidar un cambio estructural en la contratación, de tal manera que las administraciones asuman, directa e indirectamente, su responsabilidad global.

Las 25 propuestas que se formulan intentan abarcar diversos ámbitos de la actividad pública, porque entendemos que una contratación pública sostenible será fruto de un marco y un contexto general, en el cual las administraciones se ambientalizan de manera natural y ejercen un liderazgo a partir no sólo de sus normativas sino también de su comportamiento y funcionamiento.

Estas propuestas no son ningún vademécum sino un conjunto de sugerencias que, en determinados contextos y organizaciones, pueden ser más o menos útiles para avanzar en este cambio. Creemos que puede ser útil su difusión abierta a las diferentes administraciones. Y en especial puede ser una contribución interesante al Ministerio de Transición Ecológica, para que estudie la conveniencia de incorporar algunas de las propuestas o aproximaciones al próximo Plan Nacional de Contratación Ecológica.

Nota metodológica.

El presente Informe se ha redactado por encargo de la Fundación ECODES y se ha realizado durante los meses de abril-julio de 2024. Como hemos dicho, en los últimos años se ha desarrollado un ingente trabajo técnico —por parte de administraciones, empresas y entidades— para mejorar aspectos concretos y específicos de la contratación sostenible y contamos con diversos manuales, guías, webs y otros instrumentos que ofrecen pistas y criterios para incorporar cláusulas sociales o ambientales en la contratación. No es objeto de este Informe entrar en ese detalle, aunque sí se han señalado algunos ámbitos (como el de la medición de emisiones) en que se necesita avanzar con más determinación.

Para su elaboración sí que se han consultado, de manera especial, algunos documentos que consideramos de referencia por su importancia política e institucional. En concreto:

- UNEP 2021, Sustainable Public Procurement: How to "Wake the Sleeping Giant". Introducins the United Nations Environment Programme's Approach. Second Edition.
- ICLEI, 2016: The Procura+ Manual. A Guide to Implementing Sustainable Procurement, 3rd edition.
- Informe especial 28/2023: Contratación pública en la UE: La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021
- International Institute for Sustainable Development: The CO2 Performance Ladder as a Tool for Low-Carbon Procurement. A Feasibility Study for 10 European Countries. 2023.
- Greens / EFA Study: Shaping Sustainable Public Procurement Laws in the European Union. An Analysis of the legislative development from "how to buy" to "what to buy" in current and future legislative initiatives. 2022.
- Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social 2018 - 2025
- Ihobe, 2018: Contratación circular. Cómo promover la economía circular con la compra y contratación pública verde.
- Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030
- Pla d'Acció de Compra Pública Verda de Catalunya 2022 - 2025

Agradecimientos

Queremos hacer constar nuestra gratitud con personas que tienen experiencia en este ámbito, y que han participado en algunas entrevistas y conversaciones para elaborar este documento. El contenido del Informe no es en absoluto de su responsabilidad, pero sus reflexiones y comentarios han sido de mucha utilidad. En concreto hemos conversado con Valentín Alfaya (Ferrovial, Director de Sostenibilidad), Irma Ventayol y Mar Campanero (Oficina de Canvi Climàtic i Sostenibilitat, responsables de Sostenibilidad y compra verde en el Ajuntament de Barcelona), Pere Pous (Cofundador y Presidente no ejecutivo a Anthesis Lavola) y Philipp Tepper (Procura+ Network Manager, Principal Expert, Sustainable and Innovation Procurement, ICLEI). Además de estas personas, han aportado reflexiones y comentarios a la primera versión de este documento: Arantxa Amrein y Begoña Rodriguez (Diputació de Barcelona); Maria José Sàrrias y Virginia Ferrer-Vidal (Direcció general de Canvi Climàtic i Qualitat Ambiental, Generalitat de Catalunya; Iñigo Aizpuru (Economia Circular, Ihobe) y Núria Pous y Marta Lacruz (Anthesis) a las que agradecemos también sus contribuciones.

Este Informe ha sido encargado por la Fundación ECODES y ha contado, por su parte, con el impulso y colaboración de Víctor Viñuales, Jeanette Bain y Natalia Olivan.

ecodes
tiempo de actuar

Plaza San Bruno, 9
50001 - Zaragoza (España)

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

www.ecodes.org