



Estado de desarrollo de la compra pública verde en España

Autor: José Luis de la Cruz Leiva

Institución: Fundación General de la Universidad de Alcalá

Otros autores: Pedro Turro Arroyo (Fundación General de la Universidad de Alcalá);
José Vicente De Lucio Fernández (Universidad de Alcalá)

Resumen

Recientemente, el PNUMA en su informe del año 2012 Global Outlook on SCP Policies: taking action together nos alerta de que 'aunque la intensidad material de la producción ha disminuido en promedio un 1% en la última década, el consumo de recursos en términos absolutos sigue aumentando con el aumento de la población mundial y la creciente demanda económica... aumentando además el volumen de materiales objeto de comercio internacional'. Así pues, la implantación de políticas y programas en compra pública con la inclusión de criterios ambientales y sostenibles con un enfoque de ciclo de vida y la consideración de los impactos se antojan fundamentales teniendo en cuenta que la contratación pública representa prácticamente el 20% del PIB de la Unión Europea y un 16% en España.

Una gran parte de las Contrataciones que realizan las administraciones públicas en España son productos que podrían comprarse con criterios ambientales y considerarse así Compra Pública Verde. De este modo, se generaría una oferta y una demanda de bienes y servicios sostenibles que podría ser satisfecha por un nuevo tejido económico de emprendedores verdes.

Sobre esta hipótesis desde la FGUA se ha realizado el estudio Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde realizado por la Fundación General de la Universidad de Alcalá (FGUA) recogiendo la situación actual de desarrollo de la CPV como las tendencias futuras.

Las principales conclusiones del estudio muestran que casi las dos terceras partes de las administraciones de ámbito local y autonómico, han adoptado acuerdos para estimular la compra verde, pero solo el 22,7% mantiene compromisos explícitos de compra y contratación verde. Así pues, la compra verde en las administraciones públicas españolas se está desarrollando lenta pero inexorablemente.

Palabras clave: compra, pública, verde, administración, recursos, economíaverde

1. Introducción al proyecto y al concepto Compra Pública Verde

Una gran parte de las Contrataciones que realizan las administraciones públicas en España son productos que podrían comprarse con criterios ambientales y considerarse así Compra Pública Verde.

De este modo, se generaría una oferta y una demanda de bienes y servicios sostenibles que podría ser satisfecha por un nuevo tejido económico de emprendedores verdes. El análisis que se realizó en el estudio *Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde* realizado por la Fundación General de la Universidad de Alcalá (FGUA) recoge ambas dimensiones, tanto los productos verdes demandados por las administraciones públicas, como las tendencias futuras en cuanto a demanda se refiere, exponiendo el lugar de los proveedores en este proceso.

Este estudio es fruto del proyecto “Emprendimiento y Compra Pública Verde” desarrollado por la FGUA, a través del Acuerdo de Colaboración con la Fundación Biodiversidad, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Esta iniciativa es parte del Programa empleaverde 2007-2013 y está cofinanciada por el Fondo Social Europeo.

Además del propio estudio, se han llevado a cabo otras acciones como la creación de una Guía de apoyo a emprendedores verdes que quieran desarrollar sus actividades en este sector, jornadas informativas sobre emprendimiento y compra pública verde, cursos formativos orientados a autónomos y trabajadores interesados en enverdecer su empresa o emprender en verde, la creación de una web sobre Compra Pública Verde (compraenverde.org) junto a una Red de Emprendedores para dar cabida a las opiniones de estos y de las Administraciones Públicas.

Desde la década de los 80 las políticas dirigidas a promover un sistema de producción limpio con criterios ambientales han ido adquiriendo importancia. Pero es en 1992 tras la Cumbre de Río cuando se toma especial conciencia y se presta relevancia al desarrollo de políticas encaminadas a los patrones de producción y consumo. Recientemente, en la Cumbre de Río+20 que tuvo lugar en el año 2012, y uno de cuyos ejes fue la construcción de una economía verde, uno de los resultados destacados fue el marco de programas a diez años sobre consumo y producción sostenibles con una serie de iniciativas que potenciarían la compra pública verde (PNUMA, 2012).

Así pues, la implantación de políticas y programas en compra pública con la inclusión de criterios ambientales sostenibles con un enfoque de ciclo de vida y la consideración de los impactos se antojan fundamentales teniendo en cuenta que la contratación pública representa prácticamente el 20% del PIB de la Unión Europea, lo que supuso en 2009 el gasto de más de 420.000 millones de € en los 27 Estados miembros en adquisición de bienes, servicios y obras, mientras que en España este porcentaje de compra pública respecto al PIB es de un 16%.

La Comisión Europea define la Compra Pública Verde (CPV) o Green Public Procurement (Comunicación COM (2008) 400 final) como “un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar”.

La inclusión de criterios ambientales en las contrataciones públicas es una ayuda fundamental para conseguir los retos ambientales actuales y futuros, ya que estas compras favorecen la reducción de la huella de carbono unida a medidas de compensación, la reducción del ciclo de vida de los productos, la reducción de la contaminación atmosférica, las buenas prácticas agrícolas con el consumo de productos ecológicos y la adaptación al cambio climático, contribuyendo a frenar la deforestación y evitando directamente las emisiones fruto de los procesos productivos.

Hay muchos ejemplos de buenas prácticas que muestran los beneficios que puede producir la Compra Pública Verde, estos son algunos de ellos:

- Se estima que cambiar la contratación pública energética por suministro de energía renovable permitiría reducir 60 millones de toneladas de CO₂, el 18% de las cuotas asignadas a la UE por el Protocolo de Kyoto (Comisión Europea 2012). Si las autoridades públicas compraran alimentos ecológicos, se podría compensar el impacto de la eutrofización de más de 3,5 millones de personas y reducir las emisiones de GEI de 600.000 personas (Proyecto RELIEF).
- Aplicando los criterios ambientales para la iluminación y equipos de oficina de la ciudad finlandesa de Turku se podrían reducir unos 15 millones de toneladas anuales de CO₂.
- Si el sector público europeo adoptara las directrices para los coches del gobierno danés, las emisiones de CO₂ se reducirían en alrededor de 100.000 toneladas.
- Si las compras de tecnología siguieran el ejemplo del Ayuntamiento de Copenhague se podrían reducir las emisiones de CO₂ en alrededor de 160.000 toneladas.

2. La nueva normativa apoya la inclusión de criterios ambientales en las contrataciones

El 26 de febrero de 2014 se aprobaron las nuevas directivas europeas sobre contratación pública:

- Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
- Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Estas directivas, apoyarán la compra y contratación pública verde ya que podrán dar prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la

innovación, sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida del objeto de la licitación.

Tras la publicación de la nueva norma, las autoridades centrales de contratación tendrán un máximo de 18 meses para su ejecución, mientras que a nivel local y regional se podrá aplicar hasta 30 meses después.

El proceso de licitación para los proveedores será más simple, con un documento único europeo de contratación pública, para que sólo el adjudicatario proporcione la documentación original. Y la nueva normativa incentivará la división de los contratos en lotes facilitando la participación de las pymes.

En cuanto a la subcontratación, se endurecerán las disposiciones para garantizar que se respetan los derechos de los trabajadores, y los contratistas que no cumplan con la legislación laboral comunitaria podrán ser excluidos de las licitaciones.

Otra de las patas de estas nuevas directivas es la innovación, que pretende reforzar este tipo de contratación, permitiendo a las autoridades públicas abrir licitaciones para problemas específicos sin anticipar la solución de los mismos, proponiendo los licitadores posibles mejoras y soluciones.

Posteriormente, el 16 de abril de este mismo año se aprobó la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

Además de las anteriores directivas, la normativa europea ha desarrollado aspectos relacionados con la Compra Pública Verde como el Reglamento (CE) nº 106/2008 etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos (Energy Star), la Directiva 2005/32/CE sobre requisitos de diseño ecológico de productos, el Reglamento (CE) nº 1980/2000 concesión de etiqueta ecológica y otras recomendaciones explicadas a través de Comunicaciones.

También merece la pena destacar las ya derogadas Directivas sobre contratación procedimientos de adjudicación de los contratos públicos (Directiva 2004/18/CE, Directiva 2004/17/CE). Que introdujeron las necesidades medioambientales en las especificaciones técnicas, habilitaron el uso de especificaciones definidas por etiquetas ecológicas, incluyeron criterios de accesibilidad para personas en las Especificaciones técnicas, desarrollaron consideraciones de tipo social y medioambiental en relación con la ejecución del contrato e introdujeron la posibilidad de incluir Sistemas de gestión medioambiental durante la ejecución del contrato.

Mientras que a nivel estatal, la legislación que recoge la Compra Pública Verde es el Real Decreto Legislativo 3/2011 sobre contratos del sector público que deroga y sustituye a la Ley 30/2007.

Otra normativa importante es la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público y la Ley 31/2007 sobre procedimientos de contratación en agua, energía, transporte y servicios

postales- trasponen las Directivas Europeas 2004/18/CE y 2004/17/CE.

En esta normativa se indica donde se pueden introducir los Criterios ambientales:

- El objeto del contrato
- Las especificaciones técnicas, tanto obligatorias como valorables
- Los criterios de adjudicación del contrato
- Las cláusulas de ejecución del contrato
- Los criterios de selección de los licitadores para valorar ofertas

Por otra parte, cabe destacar la Orden pre/116/2008 que aprueba el Plan de Contratación Pública Verde (PCPV) de la Administración general del Estado y sus organismos públicos y el distinto desarrollo normativo tanto autonómico, como en diputaciones y municipios.

3. El estado de la contratación pública en Europa

Destacan 7 países en incorporación de consideraciones ambientales en sus contrataciones: Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia y Reino Unido (Comisión Europea, 2007).

En el año 2008, la Comisión Europea fijó como objetivo que en 2010 se alcanzara el 50% de compra pública verde a nivel comunitario, pero por diferentes motivos este porcentaje sólo ha sido cumplido por pocos países.

De acuerdo con el informe La aplicación de la contratación pública ecológica en la UE de la Comisión Europea (2012), el país más destacado y el único con una Compra Pública Verde superior al 80% es Finlandia, seguido de Holanda, Letonia, Hungría y Lituania, que tienen entre el 60% y el 80%.

Seis países entre los que se encuentra España, realizan entre el 20% y el 40% de sus compras incluyendo criterios ambientales. Los otros 5 son Eslovenia, Dinamarca, Suecia, Alemania y la República Checa.

4. La Compra Pública Verde en España

La compra verde en las administraciones públicas españolas se está desarrollando lentamente. Un estudio del desarrollo de las prácticas de compra pública verde en España en 2013 (Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde) muestra que aunque casi las dos terceras partes de las administraciones de ámbito local y autonómico, han adoptado acuerdos para estimular la compra verde, solo el 22,7% mantiene compromisos explícitos de compra y contratación verde. Siguiendo el ejemplo de otros estudios realizados en la Unión Europea en este sentido, el análisis de España se ha realizado a través de una muestra estructural, intencional y cerrada a 252 Administraciones Públicas. Con ello se ha recogido la mejor representación

posible de la situación actual en la que se encuentra la administración pública española en relación con la Compra Pública y cuyos resultados se expondrán a continuación (ver tabla 1).

Tabla 1. Distribución de los participantes de la encuesta

	Encuestados	Respuestas	Porcentaje
Comunidades autónomas	17	11	64,71%
Diputaciones provinciales	41	30	73,17%
Municipios de más de 50.000 habitantes	144	89	61,80%
Municipios de menos de 50.000	50	43	86,00%
TOTAL	252	173	68,60%

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

Pese a una cada vez mayor concienciación respecto a la importancia de la gestión pública bajo criterios sostenibles, aún persisten ciertos inconvenientes para su extendida incorporación como la errónea percepción de que los productos y servicios “verdes” son siempre más costosos, la falta de conocimiento sobre cómo desarrollar criterios medioambientales así como la falta de apoyo en la gestión y de un enfoque estratégico.

Respecto a los principales aspectos que perciben los encuestados como limitantes para implantar procesos de compra pública verde en sus Administraciones, casi la mitad de los encuestados considera la falta de compromiso político como el principal factor limitante. A continuación aparece la ausencia de un marco normativo, el coste de los productos ecológicos y la falta de criterios técnicos ambientales. En ciertos casos, también se indicó que existía cierta dificultad en la búsqueda de proveedores que cumplieran los criterios ambientales necesarios y/o exigidos por la Administración, así como cierta falta de formación de los funcionarios con responsabilidades en la compra pública.

Tabla 2: Aspectos que limitan el desarrollo de la compra pública verde (en %)

	% Totales
Falta de compromiso político	46,2%
Ausencia de un marco normativo	39,4%
Coste de los productos ecológicos	33,7%
Falta de criterios técnicos ambientales	33,7%
Ausencia de presión social por parte de la ciudadanía	20,2%

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

Aunque se aprecian importantes aspectos limitantes, la presencia de criterios ambientales en pliegos de contratación ha evolucionado positivamente en los últimos años, pasando de tener un carácter meramente testimonial a convertirse en una práctica con cada vez más presencia.

Se observa que pese a que progresivamente se van implantando estas prácticas verdes en las licitaciones, aún no existe un alto nivel de compromiso e implicación de las Administraciones Públicas españolas con la compra y contratación pública verde. En cuanto al grado de inclusión de criterios ambientales, conforme a la tipología de la Administración Pública, destacan las Diputaciones que los incluyen en más de un 75% de sus licitaciones. Mientras que en el polo opuesto se encuentran los Ayuntamientos de más de 100.000 habitantes manifestando que lo llevan a cabo en al menos un 25% de sus licitaciones.

Uno de los compromisos más asumidos por las Administraciones consultadas son la utilización de alguna etiqueta ecológica (especialmente la Ecoetiqueta Europea y FSC), así como la incorporación de algún tipo de sistema de gestión ambiental (entre los que destacan la ISO 14001 y EMAS) como se puede ver en la Tabla 3.

Tabla 3: Etiquetas ecológicas y sistemas de gestión ambiental utilizados por las Administraciones Públicas. Distribución por tipología de Administración.

	Aytos. > 100.000 habitantes	Aytos. de 75.000 a 100.000 habitantes	Aytos.< 75.000 habitantes	Capital es de provincia	Comunidades autónomas	Diputaciones provinciales
EMAS	35,9%	35,9%	35,9%	35,9%	35,9%	35,9%
ISO 14001	61,5%	61,5%	61,5%	61,5%	61,5%	61,5%
Pacto Mundial	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%
Ecoetiqueta europea	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%	16,7%	36,8%
Ángel Azul (Blauer Engel)	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	33,3%	10,5%
Etiqueta Energy Star	15,4%	15,4%	15,4%	15,4%	16,7%	15,8%
FSC (Forest Stewardship Council)	23,1%	23,1%	23,1%	23,1%	16,7%	15,8%
PEFC (Certificado)	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	----	15,8%

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

Se comprobó que el etiquetado ecológico se utiliza cada vez más para definir las relaciones comerciales entre productores y compradores. Sin ser un requisito legal y de obligado cumplimiento, se está convirtiendo en un imperativo económico, sobre todo para pequeñas y medianas empresas como garantía de un comportamiento respetuoso con el medio ambiente.

Es por ello, por lo que el ecoetiquetado deberá ser visto como una herramienta que facilita el desarrollo de una relación comercial entre las administraciones que quieren comprar productos o servicios de características medioambientales específicas y las empresas que están en condiciones de suministrar estos productos con el valor añadido de su respeto por el medioambiente. Dado que el etiquetado ecológico podría ayudar a crear relaciones efectivas de compra pública verde, se deberían desarrollar proyectos específicos que ayuden a promover un marco que favorezca a las administraciones la

inclusión de la ecoetiqueta como criterio necesario en los procesos de compra y contratación.

A continuación se analizó la demanda de productos y servicios que incluyeran criterios ecológicos. Destacó como producto que incluye criterios ambientales el papel, debido a que en muchas ocasiones se busca que sea 100% reciclado o que no incluya blanqueantes. Posteriormente los servicios de jardinería se situaban con una demanda con criterios verdes del 56,6%, le siguen otros productos como vehículos, material de ofimática o servicios de limpieza con al menos un 50%.

Sin embargo, los productos que menos incluyen algún criterio verde son la alimentación con sólo un 7,9% de los casos, la telefonía móvil (13,2%) y el mobiliario (18,4%), mientras que la electricidad y las obras lo hacen en un porcentaje superior al 25%.

Tabla 4. Productos y servicios con criterios ambientales más demandados por las Administraciones (en %).

PRODUCTOS Y SERVICIOS	PORCENTAJE
Papel	65,8%
Servicios de jardinería	56,6%
Vehículos	52,6%
Material de Ofimática	50,0%
Servicios de limpieza	50,0%
Obras y construcción	28,9%
Electricidad	27,6%
Muebles de oficina y otros productos de madera	18,4%
Telefonía móvil	13,2%
Alimentación y servicios de suministro de comidas	7,9%

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

Consideramos importante consultar a las Administraciones Públicas que no realizaban compra pública verde sobre los criterios de compra que creían que aplicarían en un futuro. Las respuestas destacadas fueron, en cuanto a servicios de jardinería el diseño de bajo consumo hídrico, en servicios de limpieza que los productos no sean tóxicos para el medioambiente y que fueran biodegradables y en cuanto al material de informática, destacaba que este tuviera una buena eficiencia energética (tabla 5). Lo que indica la importancia atribuida a la prevención y la reducción del consumo.

Tabla 5. Importancia de incluir estos criterios en las convocatorias de licitación, en una escala de 1 a 5 (siendo 1 mínima importancia y 5 máxima).

SERVICIOS DE JARDINERÍA	MEDIA
- El mantenimiento se lleva a cabo sin pesticidas	4,16
- El mantenimiento se lleva a cabo con productos biodegradables	4,04
- Diseño de bajo consumo hídrico	4,32
SERVICIOS DE LIMPIEZA	MEDIA
- La limpieza se hará de acuerdo a la demanda (es decir, sólo cuando sea necesario)	3,72
- Los productos utilizados no son tóxicos para el medio ambiente	4,32
- Los productos utilizados tiene etiqueta que identifique que son biodegradables	4,34
MATERIAL DE OFIMÁTICA	MEDIA
- Eficiencia energética de los equipos	4,43
- Los monitores son de pantalla LED	4,11
- El PC tiene una vida útil de al, menos, 5 años	4,20
- Compromiso de recogida y gestión de equipos obsoletos	3,94

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

Otro aspecto de la encuesta fue la perspectiva de futuro de algunos productos verdes, situándose como un sector destacado los servicios energéticos. La formación y los servicios de mantenimiento también destacarán entre otros. Como productos con criterios ambientales menos demandados se situarían el mobiliario de oficina y los productos textiles (tabla 6).

Tabla 6. Nivel de demanda de productos y servicios “verdes” en un futuro por parte de las Administraciones Públicas. Escala 1-5.

PRODUCTOS Y SERVICIOS	MEDIA	MODA
Servicios energéticos	4,19	5
Formación	3,51	3
Servicios de mantenimiento	3,45	4
Productos sanitarios	3,18	3
Productos alimenticios	3,17	3
Consultoría	3,12	3
Productos textiles	3,03	3
Mobiliario de oficina	2,90	3

Fuente: de Lucio, JV; Cruz, JL; Turro, P; et al 2014, Oportunidades para el emprendimiento en el marco de la Compra Pública Verde. FGUA. Alcalá de Henares 2014, pp 106.

5. Conclusiones

La compra pública verde es una expresión del compromiso y voluntad de las administraciones de desarrollar la economía verde y proporcionar facilidades al desarrollo de una gestión sostenible.

El camino de la compra y contratación pública verde se ha iniciado, pero todavía tiene que ser explorado en mayor medida, ampliado y consolidado. El nivel de compromiso de las Administraciones Públicas es todavía bajo, probablemente condicionado por la falta de concienciación y el carácter voluntario al que se encuentran sujetas muchas actuaciones e iniciativas ecológicas pero hay un gran nicho de mercado que podría ser cubierto por productos con criterios ambientales.

Aunque la mayoría de las autoridades públicas realiza algún tipo de Compra Pública Verde (CPV) y hay un marco normativo que permite su desarrollo, los estudios previos de la UE y este estudio, indican que la implantación de la CPV en España es aún incipiente. Para mejorar estas contrataciones se requiere el desarrollo de herramientas de trabajo que ofrezcan información y formación ambiental tanto a compradores (administraciones) como a proveedores y se precisa una buena comunicación interna en la Administración y sus distintos departamentos.

Otro elemento de mejora es el desarrollo de programas y políticas que ayuden a la creación de redes de proveedores verdes, facilitando el proceso de compra y la búsqueda de productos verdes.

En cuanto a las pymes, se ha comprobado que el etiquetado ecológico sin ser un

requisito legal y de obligado cumplimiento, es un elemento diferenciador y aporta garantía de un comportamiento respetuoso con el medio ambiente para las Pymes. Solo el 12% de las pymes europeas ha hecho alguna licitación que incluía requisitos ambientales porque complicaba demasiado la presentación de la oferta (Eurobarómetro, 2013). Mientras que los criterios ambientales suponen un incentivo para el desarrollo empresarial, ya que sólo un 26% de las pymes europeas ofrecen productos o servicios verdes. Se estima un crecimiento de más del 7% de las empresas (Eurobarómetro, 2013).

El Estudio y la Guía sobre Emprendimiento y Compra Pública Verde están disponibles en el portal del proyecto: www.compraenverde.org