

# La compra pública local como medida para hacer frente al cambio climático

Francesc Cots  
Denis Boglio

Centro Tecnológico Forestal de Cataluña

A mediados de 2009 la Diputación de Lleida y el Centro Tecnológico Forestal de Cataluña lanzaron un programa de asesoramiento dirigido a administraciones locales para impulsar la compra pública sostenible y así reducir su huella de carbono. Casi un año después y transcurrida la cumbre de Copenhague consideramos que es un momento oportuno para recoger una serie de reflexiones fruto de las ambiciones y de la experiencia del programa y analizar las potencialidades y límites de la compra pública sostenible como instrumento local para hacer frente al cambio climático.

Con este objetivo, describiremos brevemente la importancia de las entidades locales, en tanto que organizaciones de proximidad, y su rol en la lucha contra el cambio climático, que debe partir de la premisa “piensa global, actúa local”. A continuación, analizaremos el concepto, características y elementos que engloban la compra pública sostenible y sus implicaciones para el cambio climático en el ámbito local. Después expondremos las iniciativas más relevantes que han surgido hasta el momento en el contexto europeo y español. A partir de este análisis del estado de la cuestión, detallaremos los objetivos, actividades y enfoque de la experiencia que se está llevando a cabo por la Diputación de Lleida y el Centro

*“Dar ejemplo no es una forma de enseñar, es la única.”*

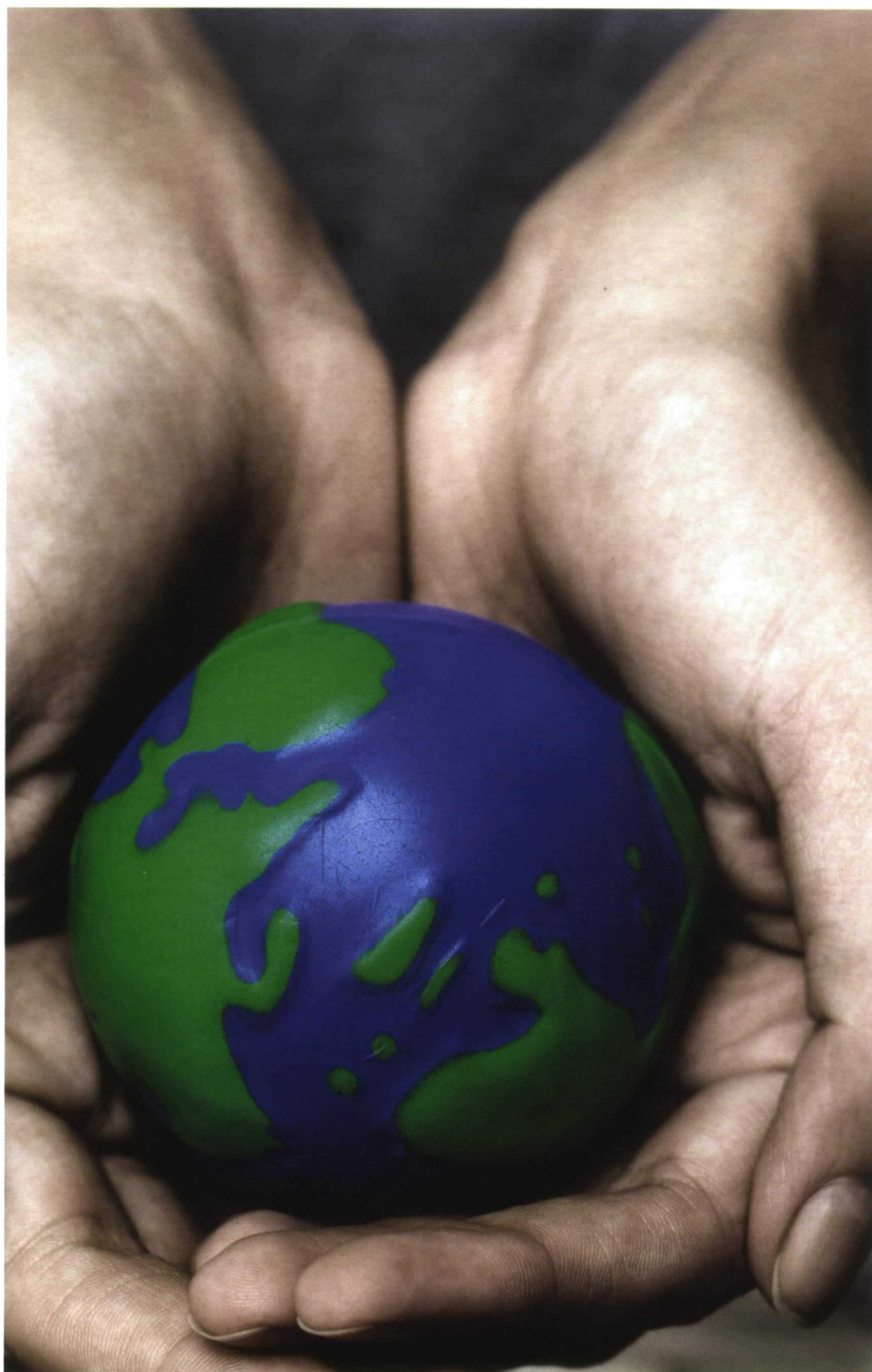
ALBERT EINSTEIN

Tecnológico Forestal de Cataluña en un ámbito predominantemente rural, para subrayar finalmente una serie de reflexiones y lecciones aprendidas a modo de conclusión trasladables a otras experiencias en el territorio español.

## 1. CAMBIO CLIMÁTICO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Como es conocido, la cumbre de Copenhague defraudó muchas expectativas al no llegarse a un acuerdo vinculante que impusiera a las partes contratantes la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y gases de efecto invernadero (GEI), dando continuidad a la aplicación del Protocolo de Kyoto después del año 2012. En este sentido, el acuerdo sólo prevé un mecanismo de información según el cual los países desarrollados debían informar antes del 31 de enero de 2010 de sus planes de reducción para el año 2020. También se incorporan otros aspectos interesantes como un mecanismo de financiación para la mitigación y adaptación en los países en desarrollo con un fondo de unos 30.000 millones de dólares para el trienio 2010-2012 y la voluntad de movilizar 100.000 millones de dólares para el año 2020.

No obstante, la falta de compromiso de los estados a nivel internacional no debe ser un mo-



Las entidades locales, en tanto que organizaciones de proximidad, tienen un rol importante en la lucha contra el cambio climático, que debe partir de la premisa "piensa global, actúa local".

tivo para frenar las iniciativas que se han puesto en marcha en otros niveles. La Unión Europea mantiene su plan de reducir un 20% las emisiones de GEI en el periodo 2013-2020 según lo establecido en el paquete energía-clima y España ha previsto una serie de acciones e iniciativas de mitigación y adaptación en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energías Limpias. La lucha contra el cambio climático va más allá de la adopción de acuerdos a nivel internacional y requiere de la colaboración e implicación de todas las administraciones, actores sociales, empresas y de la ciudadanía en general. Se trata de una temática global que requiere de soluciones locales y múltiples que van desde la adopción de medidas de eficiencia energética en todos los sectores económicos, la producción de energías limpias, la implantación de modelos de urbanismo ordenados que favorezcan el transporte público, hasta la adopción por parte de la industria de compromisos voluntarios de reducción de las emisiones. A pesar de los resultados de Copenhague, es posible avanzar y construir una vía de abajo a arriba que ofrezca soluciones y plantee alternativas viables de desarrollo que integren el factor climático.

En este sentido, las administraciones locales, en tanto que entidades garantes del interés público más próximas a la ciudadanía, gozan de una posición privilegiada para llevar a cabo acciones e iniciativas que impliquen una reducción de las emisiones de GEI y que creen la complicidad de las empresas, entidades de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Como es sabido, los entes locales ostentan competencias que inciden directa e indirectamente en el cambio climático, tales como el urbanismo y la movilidad. Además, son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, por lo que sus políticas, en apli-

cación del principio de subsidiariedad, son las más susceptibles de influenciar las conductas de múltiples fuentes de emisión de GEI (especialmente de fuentes difusas). Finalmente, a veces se olvida la perspectiva de las administraciones públicas como organizaciones que demandan a gran escala productos y servicios que generan en su fabricación y desarrollo cantidades muy importantes de GEI.

## 2. COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁMBITO LOCAL

Desde esta perspectiva de organizaciones demandantes a gran escala de servicios y productos, las administraciones públicas locales pueden incidir en la reducción de emisiones de GEI a través de la compra pública sostenible. La compra pública sostenible va más allá de obtener precios de adquisición bajos y/o plazos de entrega rápidos, prácticos y operativos, y toma en consideración las consecuencias económicas a largo plazo (durabilidad del producto, costos de mantenimiento y disposición), sociales (salud de los trabajadores, oportunidades de trabajo a grupos con riesgo de exclusión social, etc.) y ambientales (eficiencia energética, consumo de agua, etc.).

A partir de un estudio realizado el año 2004, la Comisión Europea calculó que los entes públicos de la Unión Europea gastaban cada año 1,5 billones de euros, lo que entonces representaba un 16% del producto interior bruto (Comisión Europea, 2004). Este hecho otorga a las administraciones públicas un gran poder de compra y la capacidad de influir en el mercado de forma significativa generando una mayor demanda de productos ecológicos y eficientes energéticamente.

**Las administraciones locales, en tanto que entidades garantes del interés público más próximas a la ciudadanía, gozan de una posición privilegiada para llevar a cabo acciones e iniciativas que impliquen una reducción de las emisiones de GEI**

**Tabla 1: Porcentaje del PIB que representa la compra pública en diferentes países (2002)**

| País         | %         |
|--------------|-----------|
| Alemania     | 17        |
| Italia       | 12        |
| Holanda      | 21        |
| España       | 13        |
| Suecia       | 20        |
| Reino Unido  | 18        |
| <b>UE-16</b> | <b>16</b> |

Fuente: Clement y Erdmenger, 2007.

Las políticas de compras públicas sostenibles pueden ser una herramienta directa y eficaz dentro de las estrategias nacionales de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Se estima que Alemania y Austria han podido disminuir un 10% sus emisiones, mientras Finlandia y Japón lo hacían un 20%, y Suecia, Canadá y el Reino Unido un 30%, en las categorías siguientes de productos: energía, construcción, papel, textiles, transporte, aparatos electrónicos, alimentación y servicios de limpieza (Perera *et al*, 2009).

Los grupos de productos y servicios susceptibles de incorporar criterios de sostenibilidad en los entes locales son múltiples: papel y material de oficina, alumbrado público, equipamientos electrónicos, productos textiles, servicios de limpieza, energía, mobiliario, obras públicas, servicios de alimentación, jardinería y vehículos, por mencionar algunos. La compra pública sostenible comprende desde los ordenadores o electrodomésticos eficientes energéticamente, el café o la ropa de comercio justo, hasta los servicios de limpieza que reducen la presencia de sustancias contaminantes y el consumo de luz y agua. Aunque las implicaciones para la reducción de emisiones de GEI son más visibles en los grupos de productos y servicios relacionados con el gasto de electricidad (alumbramiento público, equipos informáticos y electrodomésticos, calefacción, etc.) o el transporte (vehículos, mensajería, viajes, etc.), también hay implicaciones para el resto de productos y servicios dependiendo de la cantidad



de energía requerida para producirlos. A título de ejemplo, los productos reciclados generan ahorros sustanciales de energía, ya que evitan el proceso de cultivo, extracción y procesamiento de la materia prima.

Mediante la demanda de productos más sostenibles, se genera un efecto multiplicador que fomenta la innovación y la adaptación a los nuevos requisitos ambientales por parte de las empresas locales, acelerando la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono y la creación de puestos de trabajo verdes. Las administraciones públicas locales actúan en estos casos como “un cliente de lanzamiento”, en la medida que permiten a otros clientes evaluar el rendimiento de las nuevas tecnologías y de

La lucha contra el cambio climático es una temática global que requiere de soluciones locales y múltiples que van desde la adopción de medidas de eficiencia energética en todos los sectores económicos, hasta la producción de energías limpias y la implantación de modelos de urbanismo ordenados que favorezcan el transporte público.



Los productos reciclados generan ahorros sustanciales de energía, ya que evitan el proceso de cultivo, extracción y procesamiento de la materia prima.

los productos y servicios más innovadores (Harrison, 2008).

Desde un punto de vista económico, estas medidas tienen plena relevancia si se toma en consideración todo el ciclo de vida, es decir: los costes de explotación, como el consumo de agua y energía, los gastos en mantenimiento y los costes de deposición al final de la vida útil de los productos.

Una de las herramientas que pueden ayudar en este proceso es el análisis de Coste de Ciclo de Vida, particularmente útil cuando los costes de

**La compra pública sostenible va más allá de obtener precios de adquisición bajos y/o plazos de entrega rápidos, prácticos y operativos, y toma en consideración las consecuencias económicas a largo plazo, sociales y ambientales**

explotación representan una parte importante de los costes totales, como por ejemplo lo son para las bombas de calor. Una decisión de compra solamente basada en un criterio económico inmediato (valor actual neto) es entonces contraproducente. No se aplica para todos los grupos de productos e implica un esfuerzo financiero más importante para el comprador, pero los costes superiores de compra pueden ser rápidamente compensados por la disminución de los costes de explotación.

Cuando el Ayuntamiento de Hamburgo sustituyó 200.000 bombillas de bajo consumo en 400 edificios públicos, se calcula que ahorró cada año 22 millones de kilovatios hora, 14.000 toneladas de CO<sub>2</sub> y 3 millones y medio de euros en la factura de la luz. De esta forma, el mercado de nuevos sistemas de iluminación energéticamente eficientes y de servicios relacionados se ha ampliado sustancialmente en Hamburgo.

Fuente: Irrek, 2005.

El Consejo Provincial de Dalarna en Suecia ha podido reducir su consumo energético de 250 Kw/h/m<sup>2</sup> (57 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>) en 1980 a 100 Kw/h/m<sup>2</sup> (6 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>) en 2000 y 90Kw/h/m<sup>2</sup> (3 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>) en 2008, gracias a su política de sustitución de fuentes energéticas fósiles por renovables y la inclusión sistemática de cláusulas de eficiencia energética dentro de los contratos de rehabilitación y construcción de edificios.

Fuente: Perera *et al*, 2009.

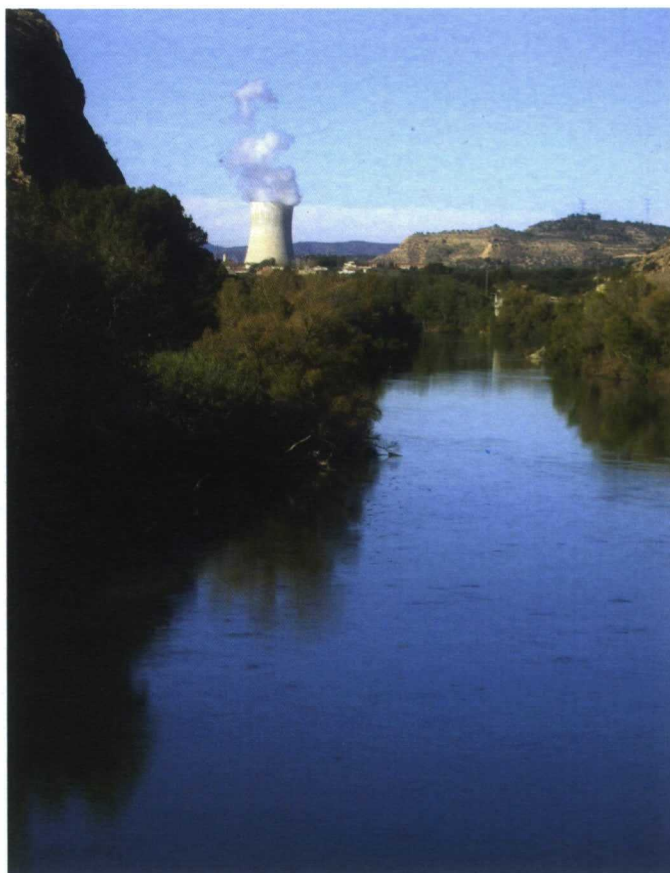
### 3. INICIATIVAS DE COMPRA PÚBLICA SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO EUROPEO Y ESPAÑOL

Las administraciones públicas españolas han tomado conciencia de las potencialidades de la compra pública sostenible y han iniciado la implantación de planes y programas de compra sostenible, gracias en parte al impulso y a las directrices que han emanado de las instituciones europeas.

Ya en el año 2003, la Comisión Europea en su Comunicación sobre “Política Integrada de Productos” incluyó la recomendación a los Estados miembros de establecer Planes de Acción de Contratación Pública Verde, e inició una política de fomento e implantación de la compra sostenible en las compras públicas de los Estados miembros a través de la convocatoria de reuniones de trabajo, difusión de experiencias y realización de estudios. En el año 2006, la Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible marcó como finalidad y objetivo operativo “aspirar a alcanzar para 2010 en toda la Unión Europea un nivel medio de contratación pública ecológica igual al que han alcanzado hasta ahora los Estados miembros más sobresalientes” e incorpora una serie de objetivos cuantitativos. Desde ese momento, la Comisión ha promovido la definición de criterios ambientales comunes sobre 10 grupos de productos mediante el instrumento “GPP Toolkit” y lanzó una nueva Comunicación el año 2008 sobre “Contratación Pública Verde para un medio ambiente mejor”.

En España, cabe destacar que el Plan Nacional Integrado de Residuos 2007-2015 y la Estrategia Española de Cambio Climático y Energías Limpias consideran las políticas públicas de compra sostenible como uno de los instrumentos claves para lograr sus respectivos objetivos. La Estrategia Española de Cambio Climático y Energías Limpias incorpora como objetivo “establecer una estrategia de contrataciones públicas, que incorpore criterios obligatorios de sostenibilidad y de lucha contra el cambio climático (también a nivel municipal)”. En enero de 2008, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, que establece objetivos ambientales cuantitativos para grupos de productos y servicios de contratación centralizada.

En el ámbito autonómico, IHOBE en el País Vasco ha impulsado una política integral de contratación verde de la administración vasca en todos sus niveles (autonómico, foral y municipal) aplicable a numerosos grupos de productos y



servicios (papel, material de oficina, publicaciones, equipamientos informáticos, mobiliario, servicios de limpieza, productos textiles, vehículos, organización de actos y catering, etc.). La experiencia alcanzada y el grado de sensibilización medioambiental de las administraciones vascas han favorecido el desarrollo de un proceso estratégico entre la oferta (las empresas) y la demanda (las administraciones públicas). Por su parte, la Generalitat de Cataluña aprobó en octubre de 2005 un Acuerdo de Gobierno para “Fomentar la ambientalización de la contratación de la Administración General de la Generalitat de Cataluña y de las entidades o empresas públicas vinculadas”. Otras comunidades autónomas como Navarra, Aragón o Andalucía han sido especialmente activas fomentando la compra sostenible.

En el ámbito local, han sido varias las administraciones públicas que han tomado la iniciativa. Probablemente el Ayuntamiento de Barcelona ha sido pionero a través de la implantación en el

A pesar de los resultados de Copenhague, es posible avanzar y construir una vía de abajo a arriba que ofrezca soluciones y plantee alternativas viables de desarrollo que integren el factor climático.

año 2001 del programa “Oficina Verde”, seguido por el programa “Ayuntamiento + Sostenible”. A partir de estas iniciativas, el Ayuntamiento pretende normalizar la compra sostenible en sus operaciones diarias, introduciendo criterios ambientales y sociales en sus pliegos para la adquisición de papel, material de oficina, equipamientos informáticos, madera, servicios de limpieza y ropa entre otros, adoptando medidas de gobierno de fomento de la compra responsable, organizando grupos de trabajo internos sobre grupos de productos e implementando programas de formación sobre compra sostenible a los funcionarios. Otros entes locales han seguido el ejemplo como Madrid, Pamplona, San Sebastián, Zaragoza, Palma de Mallorca, Badalona, Sant Boi y las Diputaciones de Barcelona, Girona o Córdoba, por mencionar algunas.

Este conjunto de acciones indica que la compra y la contratación sostenible han dejado de ser iniciativas aisladas y cuestionadas por algunos expertos por la incertidumbre legal existente en los años 90. Se han convertido en un ejemplo de buena gestión pública, que minimiza los cos-

tes, mueve el mercado y predica con el ejemplo de cara a los ciudadanos.

#### 4. CAMBIO ORGANIZACIONAL Y CULTURAL EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. HACIA COMPRAS PÚBLICAS MÁS SOSTENIBLES

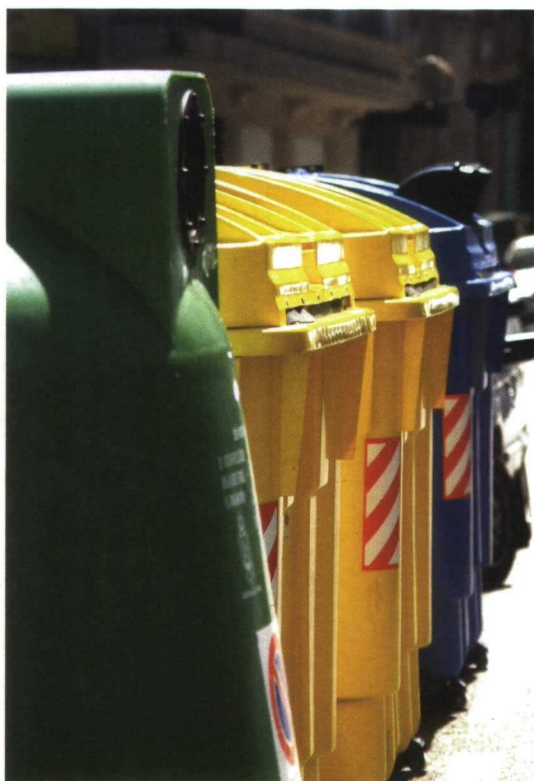
Después de analizar las iniciativas más relevantes en el Estado español, observamos que en su mayoría se localizan en ambientes metropolitanos y urbanos, principalmente en ciudades de tamaño medio o grande. A partir de nuestra experiencia, hemos detectado que en pequeños municipios rurales de menos de 10.000 habitantes, la problemática del cambio climático y de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> queda remota y es percibida como una responsabilidad de los niveles administrativos superiores, ya sea provincial o autonómico.

Por otra parte, la gestión diaria de los asuntos municipales absorbe completamente a los equipos y los responsables políticos, que frecuentemente comparten sus responsabilidades políticas con sus respectivas profesiones laborales. Parar un momento la rutina cotidiana, técnica y política para definir y desarrollar una estrategia de compra pública sostenible, queda fuera del alcance y de los recursos de la mayoría de pequeños ayuntamientos.

A pesar del océano mediático de noticias relacionadas con el cambio climático, es difícil saber qué medidas tomar, cómo implementarlas y con qué actores contar, por lo que es necesario un guión de lectura adaptado y trasladable a nivel local.

En respuesta a este déficit de capacidad, la Diputación de Lleida ha querido ofrecer a los ayuntamientos de su provincia un soporte externo para ayudarles a caminar hacia la ambientalización de sus compras. Consciente de sus propios compromisos para llegar a una economía de bajo carbono y de la importancia estratégica de las compras públicas para la economía local, la Diputación ha lanzado un Programa de Fomento de la Compra Pública Sostenible, que tiene como objetivo prin-

Los ayuntamientos son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos por lo que sus políticas, en aplicación del principio de subsidiariedad, son las más susceptibles de influenciar las conductas de múltiples fuentes de emisión de GEI.



cipal crear un sistema de apoyo y ofrecer asistencia técnica a los entes locales interesados en avanzar en la implantación de medidas y estrategias de compra pública sostenible en la provincia de Lleida. Con este objetivo, se ponen a disposición de los entes locales tres servicios: una auditoría del Estado de sus compras públicas, la elaboración de una estrategia dinámica de *ambientalización*, y una ayuda puntual para “sostenibilizar” pliegos de condiciones de concursos públicos.

A través de la implicación activa del Centro Tecnológico Forestal de Cataluña en el Programa, se pretende sentar las bases para una mayor cooperación entre los entes locales y los centros de investigación, fomentando la transferencia de tecnología y conocimiento. Se trata de un proceso de aprendizaje mutuo que requiere de tiempo para crear las complicidades necesarias y unos lazos sólidos de cooperación. Esta cooperación resulta beneficiosa para todas las partes, ya que proporciona a los centros de investigación un campo de experimentación de sus líneas de investigación y un *feedback* inmediato de la aplicabilidad de las medidas propuestas a modo de “laboratorio de ideas”. Por otra parte, el programa proporciona a los entes locales asesoramiento técnico y estratégico de calidad, generando así los cimientos del cambio de organización necesario para hacer frente a uno de los mayores retos del siglo XXI, el cambio climático.

Finalmente, a partir del buen ejemplo y del mayor grado de credibilidad logrado mediante la reducción de la propia huella de carbono, cabe adoptar políticas de educación ambiental locales que hagan cómplices a los ciudadanos e impliquen a las empresas locales hacia la construcción de una comunidad más sostenible.

## 5. CONCLUSIONES

Después de casi un año de funcionamiento del programa, los resultados son modestos pero prometedores. Describimos a continuación las principales conclusiones fruto de esta cooperación:

**La compra y la contratación sostenibles han dejado de ser iniciativas aisladas y cuestionadas por algunos expertos por la incertidumbre legal existente en los años 90. Se han convertido en un ejemplo de buena gestión pública, que minimiza los costes, mueve el mercado y predica con el ejemplo de cara a los ciudadanos**

- En general, la iniciativa es acogida favorablemente por los responsables políticos locales de medio ambiente. No obstante, resulta más complicado adquirir el compromiso político de los responsables de los servicios de contratación, que pueden llegar a ver con reticencias el proceso.
- Es importante empezar con municipios que estén especialmente sensibilizados (por ejemplo, que hayan implantado una Agenda 21) y realizar paralelamente acciones de divulgación que generen curiosidad e interés en los otros municipios.
- Es imprescindible explicar las implicaciones económicas de la compra sostenible con ejemplos prácticos y visibles. Uno de los principales retos es trabajar conjuntamente con los servicios de contratación y explicar los beneficios de tomar en consideración no sólo el precio de adquisición, sino basarse en un análisis completo del ciclo de vida de los productos y servicios.
- No obstante, en este periodo económicamente difícil para muchos ayuntamientos y entes locales, es preferible priorizar opciones sostenibles que no generen un sobrecoste o que éste sea muy limitado (papel y material de oficina, iniciativas puntuales de compra de productos de comercio justo, etc.). Otros aprovechan la ayuda para evaluar alternativas de proyectos que han puesto ya en



marcha o previstos a corto plazo (proyectos de modernización del alumbrado público, compra de mobiliario urbano de madera reciclada, compra de un vehículo eficiente energéticamente, etc.).

- Lograr el nivel de complicidad y establecer relaciones duraderas susceptibles de generar un proceso de cambio organizacional sólido requiere de tiempo, estabilidad y apostar por la continuidad del programa a largo plazo. El proceso se puede demorar más de lo previsto, ya que requiere de la implicación de distintos departamentos, el acuerdo sobre los grupos de servicios y productos a “ambientalizar”, el intercambio de información, la implicación activa del personal, etc.

● En la mayoría de casos, las compras son por contrato menor, por lo que es importante implicar a los proveedores habituales y dar una señal clara de que se apuesta por los productos y servicios “verdes”. Es crucial comunicar que se trata de una oportunidad de adaptación a las nuevas tendencias del mercado.

- La comunicación de las actividades y de los logros alcanzados en términos de reducción de CO<sub>2</sub> son útiles para visualizar los resultados obtenidos, mantener la ilusión y el impulso de la iniciativa y trasladar los resultados a la ciudadanía a modo de campañas de educación ambiental.
- A pesar de las dificultades, la cooperación horizontal entre departamentos, la cooperación vertical entre distintas entidades locales del territorio y el trabajo conjunto entre entes locales y un centro de investigación apli-

cado a la gestión pública cotidiana, es una línea de trabajo con potencial para generar efectos multiplicadores.

- Más allá de la reducción de kgs de CO<sub>2</sub> por ayuntamiento, el efecto esperado más importante del programa es introducir la semilla de la compra sostenible en los entes locales de la provincia de Lleida y generar procesos de cambio que influyan en la cultura administrativa de adjudicadores y personal laboral, incitándoles a plantearse cuáles son las consecuencias sociales y ambientales de cada una de las operaciones de compra. Es de esperar que este proceso de cambio se afiance y traslade progresivamente a los proveedores habituales y a la ciudadanía, contribuyendo a generar municipios con una economía baja en carbono y con puestos de trabajo “verdes”. ❀

## REFERENCIAS

- CLEMENT, S. y ERDMENGER, C. (dir.) (2007), *Manual Procura +: Guía para la Compra Pública Sostenible*, Freiburg, Alemania: ICLEI European Secretariat, GmbH, disponible en [www.procuraplus.org](http://www.procuraplus.org).
- COMISIÓN EUROPEA (2004), *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, 3 de febrero de 2004, disponible en [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-procurement-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-procurement-final-report_en.pdf).
- HARRISON, P. (2008), *UNEP Year Book 2008: an overview of our changing environment*, Nairobi, Kenya: UNEP, disponible en <http://www.unep.org/yearbook/2008/>.
- IRREK, W (2005), *Saving costs and improving Comfort through energy efficient Lightning Procurement in Public Buildings*, Wuppertal, Alemania: Wuppertal Institute for Climate Environment Energy, PICOLight project, disponible en [http://www.iclei-europe.org/index.php?id=publications&project\\_id=PROST-%20Europe](http://www.iclei-europe.org/index.php?id=publications&project_id=PROST-%20Europe).
- PERERA, O., MORTON, B., PERFREMENT, T. (2009), *Lyfe Cycle Costing. A question of value. A white paper from IISD*, Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, disponible en [www.iisd.org](http://www.iisd.org).

En este periodo económicamente difícil para muchos ayuntamientos y entes locales, es preferible priorizar opciones sostenibles que no generen un sobrecoste o que éste sea muy limitado como en el caso del papel y material de oficina



A mediados de 2009 la Diputación de Lleida y el Centro Tecnológico Forestal de Cataluña lanzaron un programa de asesoramiento dirigido a administraciones locales para impulsar la compra pública sostenible y así reducir su huella de carbono