



Compra y Contratación Pública Verde en el País Vasco para el uso eficiente de los recursos naturales y económicos

Autor: Maria Jauregi Lasa

Institución: Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe S.A.

Otros autores: Ecoinstitut

Resumen

La presión creciente sobre los recursos naturales y la previsión de aumento de la población en el futuro, nos plantea el reto de asegurar el desarrollo y la competitividad de la Unión Europea. Para ello es necesario desarrollar una economía basada en el conocimiento, la innovación y la protección del medio ambiente que permita el crecimiento desacoplado del uso de los recursos naturales.

Para conseguir esa economía verde, competitiva y que fomenta el desarrollo sostenible, una herramienta clave identificada tanto a nivel internacional como regional es la compra y contratación pública verde (CCPV).

No obstante, pese a su reconocimiento como instrumento indispensable en ese proceso, una barrera para su implementación, sobre todo en tiempos de crisis, es la idea preconcebida que la compra verde es más cara. Eso pero es más un prejuicio que una realidad.

En primer lugar, porque si se analiza en detalle, numerosos casos muestran que las alternativas «verdes» pueden ser más baratas que las opciones convencionales.

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

La compra verde, por su propia naturaleza, aplica una visión global y pensamiento de ciclo de vida a la contratación que nos permite encontrar soluciones ambientalmente más respetuosas que fomentan tanto el uso eficiente de los recursos naturales como la eficiencia económica del gasto público. Además, su combinación con otros mecanismos previstos en la ley de contratos, permite maximizar esos beneficios y fomentar el desarrollo de la economía verde a nivel regional.

La situación económica actual por tanto no ha de servir de excusa sino de oportunidad para implementar medidas de eficiencia y racionalización con un impacto ambiental positivo.

En esta comunicación técnica se presentan diferentes ejemplos reales y estrategias de Administraciones Vascas que muestran cómo conseguir ahorros económicos, tanto a corto como a medio plazo, sin sacrificar la protección del medio ambiente, de modo que sirvan de ejemplo e inspiración para otras administraciones y organizaciones.

Palabras claves: Compra y contratación pública verde; Proveedores; Eficiencia

La compra y contratación verde no siempre es más cara

Pese a la idea preconcebida que los productos, obras y servicios ambientalmente mejores son siempre más caros en el momento de la compra o contratación, esto en realidad no siempre es así y depende considerablemente del producto o servicio en cuestión y, sobre todo, de las estrategias comerciales de los fabricantes y proveedoras.

Los cambios en el mercado (generados por la administración y/o por las y los consumidores privados) hacen que los precios evolucionen con el tiempo, por lo que no nos podemos quedar con las experiencias pasadas sino que debemos analizar los casos en detalle.

Esto es lo que hizo Ihobe con sus suministros y servicios habituales y el resultado es que:

¡La compra y contratación verde NO siempre es más cara!

Desde 2005, Ihobe impulsa la implementación de la compra verde en todos los niveles de la administración vasca empezando por ella misma.

Para intentar evaluar si la compra de productos ambientalmente mejores es más cara, Ihobe decide analizar los resultados de sus contratos para suministros y servicios habituales (es decir papel y productos de papel, material de oficina, servicios de imprenta y copistería), considerando que su caso puede ser equivalente a muchas administraciones locales por su reducido personal y volumen de compra.

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

- En 2008...
- El análisis muestra que aquellas ofertas que cumplían con todos los criterios obligatorios y con criterios ambientales valorables eran entre un 10-30% más económicas que la oferta más caras.
 - En algunos casos, las ofertas de productos convencionales que no cumplían ni con las especificaciones ambientales mínimas eran incluso más caras que las ambientalmente mejores.
 - Por tanto, la compra verde ha supuesto un ahorro económico para Ihobe, al contrario de la opinión general.
- En 2011...
- Usando los mismos pliegos que en 2008, los precios han caído drásticamente (un 19% de media) respecto a ese año, pese a que las ofertas recibidas son, todas ellas, ambientalmente mejores.
 - Lo que se observa es una disparidad de precios considerable entre empresas con ofertas ambientalmente similares lo que hace pensar que los costes dependen más de las características de las empresas proveedoras (sus canales de compra, margen de beneficio, estrategia comercial, etc.) que de la calidad ambiental de sus productos.

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

Repensar las mismas necesidades, para racionalizar las compras

Con los procesos de compra o contratación las organizaciones tratan de satisfacer las necesidades que le surgen para el cumplimiento de sus funciones. La forma cómo se cubrirán esas necesidades es donde mayores beneficios ambientales y de eficiencia se puede lograr. No obstante, la reflexión sobre las necesidades reales es una etapa a menudo descuidada o poco explorada pese a su potencialidad.

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

Otra forma de repensar las necesidades es mediante la reutilización, intercambio o reparación de productos, planteándonos la contratación de servicios en lugar de la compra de productos (mediante modelos tipo *leasing*, *renting*, etc.) o mediante la búsqueda de soluciones más eficientes distinta a la práctica hasta la fecha.

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

En 2012, la asociación Enkarterrialde, de desarrollo rural de la comarca de Las Encartaciones, pone en marcha la plataforma Udaltruke con el objetivo de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en clave de sostenibilidad y racionalización económica. La plataforma permite a los 15 ayuntamientos socios de Enkarterrialde intercambiar de manera gratuita los bienes y material que cada uno de ellos posee pero que, por diversos motivos, han caído en desuso, son excedentes o son infrautilizados.

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

Udaltruke es un catálogo en línea donde las administraciones pueden buscar entre más de 200 artículos de gran uso por los ayuntamientos (y aportados por las propias entidades) y solicitar su préstamo para su reutilización. Los artículos engloban ámbitos muy diversos como de jardinería con motobombas o corta-setos; para obras con taladros, señalización en carretera o vallas; o artículos de cultura como kioscos de la música, sillas y mesas plegables o infraestructuras para juegos infantiles; por mencionar sólo algunos.

De este modo, además, se traslada a la administración una práctica que está volviendo a ganar impulso: los mercados de intercambio o de trueque, fortaleciendo el compromiso con el fomento del consumo sostenible en el sí de la administración.

Fuente: Noticia Nace Udaltruke (consultada el 20/10/1012), <http://www.enkarterrialde.org/wp-content/uploads/2012/06/NP-067cast.pdf>. Más información en: http://www.premioconama.org/premios12/premios/proyectos_popup.php?id=96

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

Los productos y servicios generan impactos y costes económicos a lo largo de todo ciclo de vida: desde su concepción, fabricación, uso o explotación y gestión al final de su vida útil. Ello es especialmente evidente en productos, obras y servicios relacionados con el consumo de energía (edificios, sistemas de alumbrado, equipos informáticos, vehículos).

Con la compra o contratación estamos predefiniendo los impactos futuros, los cuales pueden tener implicaciones económicas importantes. Por ello es fundamental incluir criterios ambientales en las licitaciones que minimicen los consumos en la fase de uso y permitan obtener ahorros a lo largo de la vida útil de los productos y servicios.

El cálculo de costes de ciclo de vida, es decir la consideración de los costes no sólo de compra sino también asociados al uso de las diferentes soluciones (consumo de agua y energía, necesidades de mantenimiento y recambio, etc.) así como a su gestión como residuos es fundamental para la buena planificación y la toma eficiente de decisiones en compra y contratación que impliquen un ahorro económico real para la administración y un menor consumo de recursos naturales.

Nueva herramienta para el cálculo de costes de ciclo (y emisiones de CO₂ asociadas) en la compra y contratación pública para las administraciones vascas

Con el objetivo de dotar a las entidades vascas de herramientas para la toma de decisiones de compra más eficientes desde el punto de vista ambiental y económico, Ihobe pondrá a disposición de las organizaciones a finales de 2012, principios de 2013 una herramienta para el cálculo de los costes de ciclo de vida.

La herramienta además incluye la posibilidad de conocer las emisiones de CO₂ de las diferentes soluciones, permitiendo así escoger también las alternativas con menores emisiones durante la vida útil en la organización.

Para su elaboración Ihobe ha seleccionado la herramienta elaborada en el marco del proyecto europeo SMART-SPP (<http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7444>) la cual está siendo revisada y adaptada al contexto vasco con la colaboración de un grupo de pilotaje compuesto por administraciones de diferente envergadura (dos municipios, una diputación foral, dos sociedades públicas y un Departamento de Gobierno).

Promover el desarrollo económico y ambiental local/regional

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son, según la Unión Europea «la espina dorsal de la economía de la Unión» por lo que se ha de facilitar su acceso a la contratación pública.

Facilitando el acceso de las PYME y promoviendo la compra verde no sólo promovemos el desarrollo económico local, sino también su mejora ambiental para el beneficio de toda la comunidad y la competitividad de las empresas.

Para que las PYME puedan optar a la compra y contratación verde, dos aspectos son de especial relevancia: 1) Garantizar el acceso a la información pertinente y 2) Mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada. Para ello hay que mejorar el flujo de información entre las administraciones públicas y las empresas asegurando la transparencia, trato igualitario y no discriminación. Un ejemplo de esto son los foros de Ihobe para preparar a las empresas (sobre todo PYME) para la compra verde.

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

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

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

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

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

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

Desde 2007...

- Se han realizado 14 foros con empresas, en los que han participado cerca de 150 personas.
- Además, la celebración de los foros con proximidad a la renovación de los pliegos de suministros y servicios de Ihobe y de la compra de mobiliario para la Agencia de Agua se tradujo en una mejor presentación de las ofertas que en ediciones anteriores (cumpliendo además con más criterios ambientales).

Asegurar eficiencia a través de las compras conjuntas

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

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

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

Además, las «compras conjuntas» no sólo producen beneficios económicos con la obtención de mejores ofertas económicas sino que mejoran en general la eficiencia de los propios procesos de contratación al evitar la repetición de los procesos administrativos, dejando más tiempo para la búsqueda de soluciones eco-innovadoras.

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

Con el objetivo de conseguir mayor eficiencia en la gestión pública y colaboración inter-administrativa, la Diputación Foral de Gipuzkoa aprueba en febrero de 2011 el establecimiento de una central de contratación para el territorio histórico de Gipuzkoa.

Desde su puesta en marcha, un total de 110 organismos públicos guipuzcoanos se han adherido a la Central, gestionada por la Diputación, que inició su funcionamiento con la licitación de suministro eléctrico.

Como la DFG tiene larga experiencia en la implementación de criterios ambientales en su contratación, la Central también persigue introducir criterios ambientales en aquellos pliegos que licite de forma conjunta. Así en la licitación de suministro eléctrico se determinó que el porcentaje mínimo de energía eléctrica suministrada durante el contrato procedente de fuentes de energías renovables fuera del 22,1% en línea con las Directivas energéticas europeas, valorándose porcentajes mayores en los criterios de adjudicación.

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

- Todas pasan a contratar electricidad 100% de fuentes renovables.

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

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

Movilizar recursos privados en beneficio público

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

Una solución que se revela apropiada para aplicar estas medidas de eficiencia ambiental de forma económicamente viable (tanto en el momento de la inversión como a largo plazo) es mediante la colaboración público-privada (CPP).

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

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

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

Para ello, en 1999 el ayuntamiento licita, de forma pionera en el Estado español, un contrato de servicios energéticos para mejorar las características ambientales de las

instalaciones en partenariatado con el sector privado.

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

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

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

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

Fuente: Buena práctica nº26. *Manual Práctico de Contratación y Compra Pública Verde. Modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*. Ithobe: Bilbao.

En definitiva...

Aplicando la visión ambiental a la contratación en todo su ciclo de gestión establecemos mecanismos y planteamientos que no sólo no son contrarios a las políticas de austeridad o eficiencia económica sino que contribuyen a ella:

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