

¡Compras ecológicas!

Contratación pública ecológica
en Europa

Resumen

Introducción

Este documento ofrece una visión general de la contratación pública ecológica (CPE) en la Unión Europea (UE). Presenta este concepto y resume las principales políticas nacionales y de la UE en este ámbito. Se dan también ejemplos de resultados y ventajas de la CPE, basados en los planteamientos que están adoptando las autoridades públicas en toda la UE. También se abordan los aspectos jurídicos y la rentabilidad de la contratación pública ecológica.

El presente resumen se basa en el manual *¡Compras ecológicas!*, más detallado, que puede descargarse del sitio web de la UE dedicado a la CPE

(http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm).

Al final de este documento se ofrece más información sobre la contratación pública ecológica a escala europea y nacional.

Contexto político

La Unión Europea apoya y fomenta activamente la contratación pública ecológica en el contexto de su política sobre consumo y producción sostenibles. En 2008, la Comunicación *Contratación pública para un medio ambiente mejor* aprobó los objetivos específicos de la CPE y estableció una serie de medidas de apoyo que debía aplicar la Comisión Europea. Más recientemente, la estrategia *Europa 2020* ha definido la contratación pública como uno de los medios principales para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

¿Por qué una CPE?

Los gastos anuales de las autoridades públicas de Europa ascienden a más de 2 billones de euros, el 19 % del PIB de la UE. El sector público tiene la oportunidad y la obligación de utilizar su poder adquisitivo de manera inteligente. La CPE puede reducir el impacto medioambiental de las actividades públicas al dirigir la contratación hacia productos, servicios y obras más ecológicos.

Los beneficios de la contratación pública ecológica se observan en los siguientes aspectos:

- cumplimiento de objetivos medioambientales específicos, por ejemplo los relativos a la reducción de las emisiones de CO₂, la eficiencia energética y la conservación de los recursos naturales
- ahorro de gastos
- mayor confianza de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en la administración pública
- fomento de la innovación y las ayudas para el desarrollo de bienes y servicios ecológicos competitivos y la ampliación de su mercado
- creación de condiciones laborales más saludables
- refuerzo de las capacidades de las organizaciones públicas para hacer frente en el futuro a los retos del medio ambiente y los recursos

Repercusión potencial de la CPE: Si todos los países de la UE adoptaran los mismos criterios medioambientales para el alumbrado y los equipos de oficina que la ciudad de Turku (Finlandia), que ha reducido su consumo eléctrico en un 50 %, las emisiones de CO₂ disminuirían en 15 millones de toneladas al año.

Contexto jurídico

Las Directivas de 2004 sobre contratos públicos (2004/18/CE y 2004/17/CE) permiten explícitamente la inclusión de las consideraciones medioambientales en la contratación. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya lo señaló en relación con dos asuntos importantes de 2002 (*Concordia Bus*) y 2003 (*EVN Wienstrom*) al establecer el alcance de la inclusión de los criterios medioambientales en las licitaciones. Siempre que dichos criterios se apliquen de manera justa y transparente, las autoridades públicas pueden aplicar normas de un alto nivel medioambiental en sus adquisiciones.

La legislación ambiental europea también establece obligaciones en materia de contratación pública en determinados ámbitos: control de las sustancias peligrosas, residuos y reciclado, adquisición de vehículos limpios, equipos informáticos de oficina, eficiencia energética de los edificios, etc. (véase el recuadro).

CPE obligatoria en sectores específicos:

Equipos informáticos de oficina– Los requisitos mínimos de eficiencia energética se aplican en el caso de las autoridades gubernamentales que compran equipos ofimáticos, de acuerdo con el Reglamento «Energy Star» de la UE (Reglamento (CE) nº 106/2008).

Vehículos de transporte por carretera– En virtud de la Directiva sobre vehículos limpios (2009/33/CE), las autoridades públicas deben tener en consideración el consumo de energía y las emisiones en la compra de vehículos cuyo valor supere el umbral de la UE. Se proporciona una metodología común para calcular los costes operativos durante la vida útil.

Edificios– A partir de 2014 a más tardar, los requisitos mínimos de eficiencia energética deben aplicarse en todos los proyectos nuevos de construcción y de renovación importante de acuerdo con la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios. Todos los edificios nuevos de propiedad pública u ocupados por organismos públicos deberán ser en 2019 de «consumo de energía casi nulo».

Actuar equitativamente

Además de conseguir la mayor rentabilidad, las autoridades públicas tienen la obligación de actuar de manera equitativa al realizar una contratación, es decir, aplicando los principios del mercado interior: transparencia, igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad. Los poderes adjudicadores deben también evitar crear obstáculos a la competencia, por ejemplo mediante la aplicación de especificaciones demasiado restrictivas.

La CPE puede llevarse a cabo cumpliendo plenamente esos principios, y los planteamientos desarrollados a escala de la UE y por los Estados miembros reflejan los requisitos jurídicos que son de aplicación. El manual *¡Compras ecológicas!* presenta orientaciones sobre cómo realizar las contrataciones públicas ecológicas respetando las normas de la UE sobre contratación pública. Abarca todas las etapas del proceso de contratación.

Consultar al mercado

Los compradores pueden informarse del impacto probable en la competencia consultando el mercado antes de introducir nuevos requisitos de CPE. Enfoques como el diálogo técnico, por ejemplo, permiten conocer mejor las opciones ecológicas disponibles y están permitidos en virtud de las normas de contratación de la UE, siempre que se realicen de manera equitativa y transparente. La publicación del anuncio de información previa, que indica la

intención de aplicar criterios de CPE, también puede ayudar a garantizar que el mercado está listo para cumplir esos requisitos.

Relación calidad/precio

Las compras ecológicas suponen un ahorro además de un beneficio para el medio ambiente. La CPE tiene en cuenta factores como el consumo de agua y energía, la reducción de sustancias peligrosas, la utilización de materiales reciclados y la gestión adecuada de los residuos, por lo que contribuye a ahorrar costes en varias categorías de productos y servicios.

Así ocurre cuando se adopta un enfoque basado en el **«coste del ciclo de vida»** durante el proceso de contratación, que tiene en cuenta todos los costes incurridos durante el ciclo de vida del producto, obra o servicio, no solo el precio de compra.

El enfoque basado en el «coste del ciclo de vida» puede ahorrar gastos ya que permite a los compradores elegir la opción que represente la mejor relación calidad-precio a lo largo de todo su ciclo de vida.

Ventajas de la CPE: El Ministerio de medio ambiente, alimentación y asuntos rurales del Reino Unido evaluó el impacto monetario de la aplicación de los criterios propuestos de CPE en mobiliario. Se llegó a la conclusión de que si todos los ministerios del gobierno central y las agencias ejecutivas aplicasen los criterios se ahorrarían 40,7 millones de libras esterlinas (47,2 millones EUR) a lo largo de un periodo de once años. Los ahorros procederían de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de una utilización mayor de materiales reciclados, así como de niveles más bajos de sustitución y menores costes de gestión de residuos debido a la reutilización del mobiliario.

Además del precio de compra, los costes operativos y de mantenimiento y los gastos de eliminación, algunos modelos de ciclo de vida asignan un coste a factores externos ambientales específicos como las emisiones de CO₂.

La **Directiva sobre vehículos limpios (2009/33/CE)**, por ejemplo, propone una metodología específica para evaluar los costes relacionados con el consumo de combustible, los gases de efecto invernadero y las emisiones de partículas en la compra de vehículos de transporte por carretera.

Otros sectores en los que el enfoque del «coste del ciclo de vida» orienta hacia la elección de opciones más ecológicas son la **iluminación interior**, el **alumbrado exterior**, el **aislamiento de los edificios** y otros **materiales de construcción**, los **equipos informáticos** y otros **productos consumidores de energía**.

Se han desarrollado diferentes instrumentos y metodologías de aplicación del enfoque del «coste del ciclo de vida» para su utilización en el proceso de contratación. Al final de este documento se ofrece más información al respecto.

Ventajas de la CPE: La ciudad de Viena ahorró 44,4 millones EUR y más de 100 000 toneladas de CO₂ entre 2004 y 2007 gracias a su programa EcoBuy. Se han establecido grupos de trabajo para cubrir cada categoría de productos y servicios y se han elaborado criterios para abordar los principales impactos. Los ahorros procedían, por ejemplo, de la utilización de menores cantidades de productos de limpieza y de la instalación de accesorios energéticamente eficientes para la construcción. Para calcular el ahorro se aplica un enfoque basado en el «coste del ciclo de vida».

Cumplir objetivos medioambientales

Las autoridades públicas locales, regionales y nacionales son cada vez más conscientes de la necesidad de utilizar los recursos de manera eficiente y de cumplir objetivos políticos específicos en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero, la energía, el agua y los residuos. La utilización de la tierra y la reducción de las emisiones localizadas del transporte también son importantes para muchas autoridades.

La CPE permite aplicar políticas medioambientales en el contexto de contratos adjudicados por el sector público.

El enfoque adoptado por la Comisión Europea en la CPE consiste en primer lugar en determinar los principales impactos ambientales de cada producto, servicio u obra sobre la base de un análisis global del ciclo de vida y, a continuación, proponer criterios de contratación que tengan en consideración esos impactos. Así se garantiza una conexión clara entre la contratación pública y los beneficios medioambientales.

Repercusión potencial de la CPE: Si todo el sector público europeo adoptase las directrices del ministerio danés de medio ambiente para los coches, las emisiones de dióxido de carbono se reducirían aproximadamente en 100 000 toneladas al año y se suprimiría un tercio de los costes operativos y de combustible. Si todos los coches que circulan en Europa cumplieran esas normas, las emisiones de CO₂ disminuirían en 220 millones de toneladas, lo que contribuiría de manera significativa al objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020.

¿Qué hace falta para aplicar la CPE?

Muchos poderes públicos europeos ya han optado por establecer una política de CPE o por incluir compromisos de aplicación de la CPE en otras políticas. La mayoría de los Estados miembros han adoptado un plan de acción nacional sobre CPE. La contratación pública ecológica exige una cooperación eficaz entre diferentes departamentos y los miembros del personal de una organización. Además, se considera, por lo general, que un elevado nivel de apoyo es un factor importante para el éxito de la aplicación de la CPE.

Una política de ese tipo debe cumplir las siguientes condiciones para tener la máxima eficacia:

- establecer objetivos claros, sectores prioritarios y plazos precisos
- indicar el ámbito de las actividades de adquisición cubiertas
- asignar responsabilidades globales par aplicar la política
- facilitar una comunicación eficaz de la política y proporcionar una orientación y formación adecuadas
- incluir un mecanismo de control de los resultados

Ejemplo: Rumanía forma a los adjudicadores públicos en CPE

En 2009, el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques de Rumanía inició un programa de formación con el objetivo de sensibilizar sobre los beneficios de la CPE en el medio ambiente y divulgar las herramientas, métodos y buenas prácticas pertinentes. Entre los resultados del programa de formación se encuentra un informe sobre la inclusión de los criterios ecológicos en el pliego de condiciones de la licitación, la creación de una red de adjudicadores públicos orientados a la CPE, un manual para los formadores en CPE y la cualificación de 49 personas como formadores.

En el sitio web de la UE sobre CPE se ofrecen varios recursos para la aplicación de la contratación pública ecológica que se han desarrollado a escala europea. También se encuentra información sobre el marco político y jurídico de la CPE, los últimos avances en la UE y en los Estados miembros, estudios sobre CPE, material de formación y muchos otros recursos útiles.

Asimismo, pueden encontrarse los **criterios de la CPE de la UE e informes de antecedentes técnicos** en varias lenguas de la UE. Los criterios de CPE de la UE cubren una amplia gama de categorías de productos y servicios adquiridos frecuentemente por las autoridades públicas. Se establecen claramente los medios para comprobar el cumplimiento de los criterios con el fin de garantizar que los productos y servicios contratados ofrecen el rendimiento medioambiental previsto.

Los criterios pueden introducirse directamente en la documentación de las licitaciones y son de dos tipos: básicos y globales. Los criterios básicos se ocupan de los principales aspectos medioambientales y se pueden utilizar con un esfuerzo mínimo de comprobación adicional o un pequeño incremento de los costes. Los criterios globales se aplican con la finalidad de que los productos que se compren sean los mejores disponibles en el mercado desde el punto de vista de su comportamiento medioambiental.

Criterios de CPE de la UE (a partir de septiembre de 2011):

- Papel para copias y papel gráfico
- Productos y servicios de limpieza
- Equipos ofimáticos
- Construcción
- Transporte
- Mobiliario
- Electricidad
- Alimentación y servicios de suministro comida
- Productos textiles
- Productos y servicios de jardinería
- Ventanas, puertas vidrieras y claraboyas
- Aislamiento térmico
- Baldosas rígidas para suelos
- Tabiques
- Cogeneración
- Construcción de carreteras y señales de tráfico
- Alumbrado público y semáforos
- Teléfonos móviles

Se están elaborando más criterios que se publicarán en el sitio web de la CPE de la UE.

Seguimiento de los avances

La evaluación de los avances hacia los objetivos de la CPE requiere la aplicación de un sistema de seguimiento eficaz.

Varios Estados miembros han introducido, o están haciéndolo en estos momentos, regímenes para controlar la aplicación nacional de la CPE, que pueden establecer procedimientos específicos para la recopilación de información. La Comisión Europea también lleva a cabo actividades de seguimiento.

Además de efectuar un seguimiento del número y el valor de los contratos de CPE, es aconsejable realizar con periodicidad revisiones cualitativas de las actividades de la CPE que presten especial atención a los obstáculos encontrados, las medidas correctoras adoptadas y otras mejoras necesarias, junto con una evaluación de los objetivos futuros.

La Comisión Europea supervisa la aceptación de la CPE

En 2009 la Comisión Europea publicó un estudio en el que se examinaba el nivel de aceptación de la contratación pública ecológica en siete Estados miembros (Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido) durante los años 2006 y 2007.

El estudio valoró la utilización en diferentes niveles de la administración pública del primer grupo de criterios de CPE de la UE desarrollados para diez categorías de productos y servicios. También incluyó un análisis sobre la incidencia sobre las emisiones de CO₂ y la repercusión financiera de la CPE. En el sitio web se presentan los resultados del estudio y una descripción detallada de la metodología utilizada para evaluar el nivel e impacto de la CPE.

En 2011, la Comisión Europea organizó otro estudio, esta vez para evaluar la aplicación de la CPE en los 27 Estados miembros en las mismas diez categorías de productos durante los años 2009 y 2010. Los resultados de este estudio también estarán disponibles en el sitio web de la CPE.

Cada tipo de contrato necesita su propio enfoque de CPE. A continuación se presentan los elementos principales de la aplicación de la CPE en la construcción, los equipos informáticos de oficina y los productos de papel y madera, con ejemplos de su utilización.

Obras de construcción

El sector de la construcción constituye un ámbito de gran importancia para la CPE debido a su considerable impacto ambiental, ya que los edificios representan aproximadamente el 36 % de las emisiones de CO₂ en la UE y el 40 % de la demanda energética final.

Aplicar la CPE al sector de la construcción puede implicar los siguientes elementos:

- criterios de selección de arquitectos e ingenieros basados en su experiencia en diseño de edificios sostenibles y, en el caso de contratistas, en su experiencia en la aplicación de medidas adecuadas de gestión del medio ambiente sobre el terreno
- normas mínimas de eficiencia energética, con puntos suplementarios para la eficiencia energética que supere el mínimo
- preferencia por diseños que incorporen sistemas de energía renovable
- restricción de sustancias peligrosas en materiales de construcción e incentivos para la utilización de madera sostenible y materiales realizados con productos reciclados

- cláusulas contractuales relacionadas con la gestión de los residuos y recursos y con el transporte de materiales de construcción con el mínimo impacto ambiental

Ejemplo: En Malta, el pliego de condiciones para edificar un colegio nuevo exigía que fuera autosuficiente desde el punto de vista energético gracias a la utilización de energía renovable generada *in situ*. Los licitadores presentaron diferentes soluciones para cumplir ese objetivo. Se especificaron los niveles mínimos de eficiencia energética e hídrica con puntos adicionales disponibles si se conseguían resultados aún mejores durante la fase de adjudicación. La oferta ganadora instaló paneles solares y turbinas eólicas que produjeron un total de 35 000 kWh durante los diez primeros meses del contrato.

Equipos ofimáticos

Las autoridades públicas son los principales consumidores de material informático de oficina, y las posibilidades de ahorrar en este ámbito y contribuir al mismo tiempo a que el mercado adopte unas normas ambientales más estrictas son enormes.

La aplicación de la CPE a los equipos informáticos suele abarcar los siguientes elementos:

- Requisitos de eficiencia energética de los equipos en funcionamiento, en espera y apagados. Las autoridades de los gobiernos centrales deben aplicar los últimos criterios sobre eficiencia energética establecidos en el Reglamento «Energy Star» de la UE como requisitos mínimos. Se podrá poner una puntuación más elevada en la etapa de adjudicación por una eficiencia energética que supere el mínimo exigido.
- Diseño que garantice el carácter duradero del producto y facilite la modernización o sustitución de sus componentes, por ejemplo tarjetas de memoria fácilmente accesibles y desmontaje sencillo para favorecer el reciclado de las piezas.
- Restricción de las sustancias consideradas peligrosas para la salud humana o el medio ambiente.
- Limitaciones de los niveles de ruido.

Ejemplo: En 2010, el consejo provincial de Estocolmo introdujo unos requisitos aplicables a la CPE de ordenadores que especificaban un consumo energético muy bajo, la utilización de plástico reciclado en los productos nuevos y la eliminación de plomo, mercurio y productos ignífugos halogenados en los nuevos ordenadores. El consejo provincial espera, de aquí a finales de 2014, reducir el impacto de sus ordenadores en el clima en un 40 % —incluso durante su utilización—, disminuir el volumen de las sustancias peligrosas en 8 000 toneladas y reducir las emisiones de CO₂ del consejo provincial en 2 000 toneladas.

Productos derivados del papel y la madera

La producción de derivados del papel y la madera puede suponer un grave problema en términos de deforestación, pérdida de biodiversidad, consumo de agua y energía y contaminación química.

Muchas autoridades públicas han incorporado criterios como los siguientes en sus adquisiciones de productos derivados del papel y la madera:

- Papel realizado con fibras recicladas y/o fibras vírgenes procedentes de bosques gestionados de manera sostenible.
- Papel totalmente libre de cloro (TCF) o libre de cloro elemental (ECF).
- Puesta a disposición de información de la cadena de vigilancia para confirmar que toda la madera procede de fuentes legales (de conformidad con el Reglamento (UE) nº 995/2010, sobre la madera). Puede comprobarse mediante un sistema de certificación por terceros (FSC, PEFC o equivalente) o por una licencia concedida en virtud del sistema FLEGT.
- En el caso de mobiliario, aplicación de los principios del diseño ecológico, que permiten la adaptación y reutilización de los productos.

Ejemplo: El ministerio búlgaro de medio ambiente y agua, en el pedido de papel para sus oficinas, optó por especificar que estuviera compuesto exclusivamente de fibras recicladas. Un análisis del mercado previo a la contratación indicó que podía pasarse a utilizar un papel más respetuoso del medio ambiente sin aumento de precio. Tras los buenos resultados de la contratación del ministerio, el organismo central de contratación de Bulgaria también celebró un acuerdo marco para el suministro a varias autoridades públicas de papel reciclado exclusivamente.

Recursos adicionales

El sitio web de la UE sobre CPE constituye un punto central de información sobre la contratación pública ecológica. Desde ahí se puede acceder a:

- Criterios de CPE comunes e informes de antecedentes técnicos.
- El manual sobre contratación pública ecológica *¡Compras ecológicas!* que asesora a los compradores sobre los aspectos jurídicos y prácticos de la CPE.
- Un servicio de ayuda en materia de CPE para responder las preguntas de los interesados.
- Un aviso de novedades que ofrece las noticias más recientes sobre CPE y numerosos ejemplos de la aplicación de la CPE en los Estados miembros.
- Información sobre metodologías del enfoque del «coste del ciclo de vida», etiquetas ecológicas y otras fuentes para el desarrollo de criterios de CPE.
- Una lista de respuestas a las preguntas más frecuentes (FAQ) y un glosario con los términos y conceptos más importantes de la CPE.
- La información más reciente sobre los planes de acción y políticas de CPE a nivel nacional.
- Estudios, proyectos, vídeos, asuntos judiciales, antecedentes jurídicos y políticos y material de formación.

Además, en los sitios **web nacionales de CPE** y en las **redes europeas** se puede acceder a valiosos recursos *online*. Los enlaces a esas páginas se encuentran en el sitio web de CPE de la UE:

[http:// ec.europa.eu/environment/gpp](http://ec.europa.eu/environment/gpp)

Fotos de portada: The Flying Dutchman/

istockphoto.com, dobrinov/

istockphoto.com, Stephan Köhler (ICLEI)

© Unión Europea, 2011

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente

doi: [10.2779/8673](https://doi.org/10.2779/8673)

Contraportada