



Compra pública sostenible en el sector de la construcción: Del concepto a la acción



Abril 2021

En colaboración con:



Resumen ejecutivo

Las Directivas de la UE 24 y 25, cuyo objetivo es lograr un gasto público más eficiente e incluir criterios sociales y de sostenibilidad en los procesos de compra pública, no han satisfecho las expectativas y la mayoría de los miembros de la UE, incluida España, no han conseguido transponer e implementar con éxito dichas directivas.

Las causas de este fracaso son muy diversas e incluyen desde un complejo marco legal en el ámbito de la contratación pública, tanto a nivel europeo como de los estados miembro; hasta una definición y criterios de medición de la sostenibilidad demasiado vagos. La falta de experiencia por parte de las administraciones y la inexistencia de un esquema claro de gobernanza en los procedimientos de licitación también han sido barreras insuperables hasta la fecha.

Sin embargo, existen países tanto a nivel europeo como mundial, tales como Países Bajos y Canadá, que, trabajando de manera gradual, han logrado superar estas barreras y han implementado con éxito criterios de sostenibilidad en sus procesos de compra pública (Compra Pública Sostenible). Estos ejemplos deberían convertirse en referentes para que otros países como España alcanzasen los objetivos marcados por las Directivas.

En nuestra opinión, España tiene una oportunidad única para liderar la compra pública sostenible, pero se debe diseñar y ejecutar un plan de acción preciso estructurado en cuatro pasos:

1. PRIORIZAR SECTORES RELEVANTES

En primer lugar, es necesario identificar los sectores de actividad (por ejemplo, construcción o IT) que, bien por el elevado volumen de gasto público que representan, bien por sus impactos, sean claves para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

¹Life Cycle Costing: Coste del ciclo de la vida

2. ADOPTAR UN ENFOQUE A LARGO PLAZO

Para los sectores prioritarios, hay que crear un marco conceptual común con una definición clara de todos los términos relacionados con la sostenibilidad y adoptar una estrategia de optimización de costes al inicio del proceso, incluyendo un enfoque de coste de ciclo de vida y complementándolo con criterios e incentivos relacionados con los aspectos ambientales y sociales.

3. EVOLUCIONAR LAS CAPACIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Desarrollar programas de formación específica para empleados del sector público, adaptar los procesos de licitación actuales e implementar herramientas de LCC¹ para garantizar que las administraciones licitantes sean capaces de incorporar criterios de sostenibilidad en los procedimientos de licitación.

4. ESTABLECER UN MODELO DE GOBIERNO INTEGRADO

Implantar un modelo de bienes que combine órganos específicos con responsabilidades claras, junto con un sistema de seguimiento que incorpore KPIs concretos para evaluar la implementación real de los criterios de sostenibilidad en las compras públicas, para medir el éxito global de la iniciativa.



Las administraciones públicas deberían dar un paso al frente y liderar el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad en el sector de la construcción

Víctor García Brosa
Presidente de Oficemen

Contenido

1. Contexto actual y necesidad de cambio	4
2. Desafíos para lograr una mayor implementación	5
3. Casos de éxito	7
4. Una propuesta de plan de acción	12
5. Ideas clave	15

1. Contexto actual y necesidad de cambio

En las últimas décadas, la UE ha focalizado sus esfuerzos en incrementar la sostenibilidad de la economía, objetivo en el que las administraciones públicas desempeñan un papel clave dado el tamaño y el volumen global de sus compras, que representan, de media en la UE, entre un 10 y un 15% del PIB, es decir, aproximadamente 1,8 billones de euros anuales, de los que un porcentaje significativo se concentra en el sector de la construcción e infraestructuras.

La estrategia Europa 2020 convirtió la contratación pública, que hasta entonces había sido un mero procedimiento para la compra de bienes y servicios, en una herramienta estratégica para abordar los desafíos sociales, impulsar la innovación y mejorar la sostenibilidad ambiental. Como resultado, la concienciación medioambiental se ha convertido en una parte fundamental del derecho comunitario.

Desde 2004, la UE ha animado a los estados miembros a implementar procedimientos de compra pública sostenible mediante directrices generales y reglas jurídicas, en su mayoría de carácter voluntario. De manera específica, la UE publicó en 2014 las Directivas 24 y 25, cuyo objetivo era poner a disposición de las administraciones públicas una herramienta que les permitiera superar la limitación del precio inicial de compra, de manera que pudieran así tener en cuenta el impacto total del producto a lo largo de su ciclo de vida completo, incluido el uso, el mantenimiento y el final de la vida útil, internalizando así las externalidades ambientales y sociales.

En España, la Directiva 2014/24/UE se traspuso mediante la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que entró en vigor en marzo de 2018. España dio un paso al frente en 2019 con la publicación del Plan de Compra Pública Verde, en el que se identificaba la construcción de edificios de oficinas y de carreteras, entre los 20 segmentos prioritarios donde los procedimientos de com-

pra pública deben tener en cuenta requisitos de sostenibilidad ambiental, con criterios generales que puedan evaluarse en los procesos de licitación.

Sin embargo, y a pesar de los numerosos avances realizados en este campo, los estados miembros, incluida España, continúan buscando la forma más adecuada para su aplicación práctica. En este sentido, una investigación llevada a cabo por Bouwer et al. en 2006, identificó dos grupos de países en el seno de la UE en lo relativo al uso de procedimientos de contratación pública sostenible: los "7 estados verdes" (Países Bajos, Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Reino Unido y Suecia); y los "Otros 18".¹⁾

Así pues, es una opinión generalizada que las Directivas 24 y 25 no han logrado sus objetivos. Muchos autores sugieren que las principales razones son su falta de concreción y de claridad, su desconexión con otras leyes existente y con los objetivos y directrices generales en materia de desarrollo sostenible. También se detecta cierta inseguridad jurídica derivada de las potenciales barreras a la libre competencia que pudieran aparecer. También hay consenso en la necesidad de utilizar un enfoque no generalista y mucho más específico, que clarifique cómo las administraciones deben tener en cuenta la sostenibilidad en sus procesos de compra pública, especialmente en lo que respecta a la utilización de criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones, en todas las fases del proceso de licitación.

¹ Bouwer M., De Jong K., Jonk M., Berman T., Bersani R., Lusser H., Nissinen A., Parikka K., Szuppinger P. Green Public Procurement in Europe 2005—Status Overview. Virage Milieu and Management bv, Haarlem, The Netherlands, 2006.

2. Desafíos para lograr una mayor implementación

Además de la complejidad del ordenamiento jurídico, las instituciones públicas se enfrentan a **varios desafíos** para implementar con éxito criterios de sostenibilidad en sus procesos de licitación:

1. No existe una definición precisa de la "sostenibilidad"

La mayoría de los países de la OCDE han definido una estrategia de desarrollo sostenible a muy alto nivel, pero son muy pocos los que han desarrollado un enfoque concreto a nivel nacional para lograr sus objetivos en este ámbito. Si además analizamos qué países han articulado un plan de acción específico con sectores de actividad prioritarios con alto potencial de valor añadido; con metodologías y herramientas de implementación y con un plan de seguimiento de los resultados; el número se reduce aún más.

Las prioridades en materia de sostenibilidad no están claras, con una ausencia total de liderazgo y una falta de apoyo por parte de los responsables políticos. Además, las administraciones públicas carecen de instrucciones específicas y de herramientas para medir la sostenibilidad y poder, así, incluirla en los procedimientos de licitación. Quizás, el motivo principal sea el escaso interés político en la aplicación de unas directivas de carácter voluntario y, en consecuencia, nada urgentes.

En España, por ejemplo, algunas regiones y administraciones públicas están abordando la sostenibilidad con un enfoque propio, identificando los sectores de actividad que son prioritarios para ellas y definiendo sus propios criterios en materia de sostenibilidad. El resultado es una cantidad ingente de planes de acción, programas y acuerdos voluntarios totalmente inconexos que han obstaculizado la obtención de resultados de alto impacto.

Además, las políticas de sostenibilidad han sido exclusivas del sector público, con una colaboración testimonial por parte del sector privado tanto en su definición como en su implementación.

2. La sostenibilidad sigue siendo "incuantificable" y tiene un enfoque cortoplacista

No existe consenso entre las diferentes partes involucradas sobre el conjunto de indicadores más apropiado para verificar y evaluar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

Para los criterios ambientales, y en mayor medida para los sociales, resulta muy complicado encontrar herramientas prácticas que permitan verificar su cumplimiento. Este hecho resulta particularmente grave, ya que la utilización de criterios que no sean objetivamente verificables podría considerarse una práctica discrecional y una barrera a la libre competencia, si únicamente algunos agentes del mercado altamente innovadores son capaces de cumplir con dichos criterios.

Por ejemplo, en España, los criterios de sostenibilidad en la construcción se limitan casi en exclusiva al estudio de impacto ambiental y social exigido por la entidad pública y realizado por una consultora especializada.

De hecho, las metodologías de cálculo con un enfoque de largo plazo que incorporan el coste del ciclo de vida y la monetización de los impactos ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura aún están en desarrollo. Por este motivo, no se pueden considerar lo suficientemente consistentes y no han alcanzado el grado de normalización mínimo necesario para su utilización en los procesos de licitación.

3. Déficit de conocimiento especializado y recursos internos insuficientes

El desconocimiento de las políticas de sostenibilidad y la formación insuficiente de los empleados públicos en este campo, son las principales debilidades a las que se enfrenta la administración pública en la mayoría de los países de la UE.

Es muy común que los empleados públicos involucrados en los procesos de licitación, especialmente a nivel regional y autonómico, no tengan una formación suficiente en materia de sostenibilidad o no dispongan del conocimiento mínimo para incluir y evaluar criterios de sostenibilidad en las licitaciones públicas.

Por último, tanto los procesos de compra pública actuales, como la propia naturaleza presupuestaria del sector público, con un marcado carácter cortoplacista, discrimina aquellas soluciones con unos costes iniciales elevados, aun cuando sus costes de ciclo de vida sean menores.

4. Falta de un modelo de gobierno y seguimiento eficaces

Hasta la fecha, los esfuerzos se han centrado en el desarrollo de diferentes metodologías para definir indicadores de sostenibilidad, pero no existe un esquema de monitorización que permita evaluar el éxito en su implementación y hacer un seguimiento de su evolución para valorar si los objetivos a nivel país, o de un sector específico de actividad se alcanzan.

Además, en la mayoría de los países, la gobernanza de la contratación pública está descentralizada, con varios órganos en diferentes niveles que tienen sus propias directrices, criterios y procesos de contratación.

Un modelo de gobernanza claro que incluya KPIs operacionales (que midan el éxito en la implementación) y productivos (que midan la consecución de los objetivos) proporcionaría enormes beneficios tanto a nivel político como de gestión.

Por un lado, permitiría hacer un seguimiento de la aplicación global y regional de los procesos de compra pública sostenible y, por otro lado, permitiría recopilar

datos periódicamente y automatizar los cálculos de los KPI. Por último, permitiría tomar decisiones informadas para dirigir los esfuerzos a aquellas áreas (por ejemplo, sectores de actividad o regiones geográficas) donde realmente dichos esfuerzos son necesarios.

Como resultado de todo lo anterior, **las licitaciones públicas se basan en última instancia en el precio de adquisición en lugar de considerar el coste del ciclo de vida, y, además, también carecen de una metodología consistente para evaluar el impacto ambiental y social de cada proyecto más allá de las certificaciones básicas (por ejemplo, certificación ISO 14001).**

En resumen, **las administraciones públicas tienen una oportunidad única para evolucionar el actual marco de licitación y tener así en cuenta criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica en la compra pública de infraestructuras, optimizando la asignación presupuestaria y reduciendo los impactos, de manera que la contratación pública en el sector de la construcción se alinee con las prioridades establecidas por la UE.**

3. Casos de éxito

A pesar de las barreras mencionadas, varios países han avanzado de forma significativa en la implementación de la sostenibilidad en sus procedimientos de licitación y podrían servir de ejemplo para las administraciones españolas sobre cómo superar las barreras descritas. Países Bajos es uno de los países que lidera el cambio hacia esquemas sostenibles de licitación de infraestructuras, con varias iniciativas concretas que se encuentran entre las más avanzadas de Europa. Por otro lado, a nivel mundial, se puede afirmar que Canadá es el país más activo en este campo. A continuación, se explican algunas de las **medidas** que han adoptado estos países para afrontar los desafíos que han surgido en este ámbito:

1. Enfoque holístico que prioriza esfuerzos



Países Bajos ha unificado todo lo relacionado con la sostenibilidad en la contratación pública en una ventanilla única denominada "PIANOo" que integra las bases legales, el apoyo práctico a los empleados públicos encargados de los procesos de licitación e incluso una herramienta para recopilar todos los datos necesarios en materia de compra pública sostenible para todos y cada uno de los procesos de licitación. Todo este esquema se ha construido sobre una potente base de datos nacional con información ambiental.

El gobierno holandés ha definido seis temas distintos en torno a la compra pública sostenible para que sirvan de guía a los compradores: energía y clima, materiales y materias primas, agua y suelo, calidad de vida (molessias, aire y ruido), medioambiente natural, biodiversidad y espacio, salud y bienestar (condiciones laborales, salud humana, bienestar animal).

Asimismo, se ha realizado un ejercicio de priorización, desarrollando criterios ambientales en detalle para seis grupos de productos que representan un alto volumen de la compra pública total del país y que tienen un impacto ambiental significativo: automatización y telecomunicaciones, energía, ingeniería civil e hidráulica, instalaciones y material y equipos de oficina, edificios de oficinas y sistemas de transporte.

2. Lenguaje común con criterios de sostenibilidad cuantificables

En la UE, existen numerosos ejemplos de procesos de licitación pública en las que se han incluido criterios específicos de sostenibilidad. Por ejemplo, Países Bajos, Alemania, Reino Unido y todos los países nórdicos consideran en las adjudicaciones criterios cuantificables o verificables relacionados con la sostenibilidad, como las emisiones de CO₂, el porcentaje de materiales reciclados o el porcentaje de reutilización en el movimiento de tierras.

Un ejemplo muy ilustrativo de un enfoque de este tipo por sectores de actividad son los **Países Bajos**. La herramienta MVI, que está disponible de forma gratuita en Internet, define con precisión los requisitos para calificar un producto como sostenible y establece criterios de adjudicación claros, cuantificables y verificables dentro de sus seis sectores de actividad definidos como prioritarios.

En el campo de la ingeniería civil e hidráulica, por ejemplo, establece varios criterios específicos para áreas concretas como las estructuras, las carreteras, las operaciones de mantenimiento, la limpieza de espacios públicos o estaciones de bombeo. En el caso de las carreteras, define un total de siete criterios, como "Gestión/eliminación de lixiviados", que se miden o se verifican mediante KPI específicos (Consulte su apéndice para ver estudios de casos específicos en construcción).

En **Suiza** (SIMAP) y **Estonia**, la plataforma de contratación electrónica, muy similar a la de los Países Bajos, proporciona a los profesionales ejemplos de adjudicaciones en los que se han tenido en cuenta criterios de compra pública sostenible para que así puedan redactar las especificaciones técnicas de sus ofertas. Esto fomenta la inclusión de criterios de sostenibilidad desde el inicio y permite el uso y seguimiento automático de dichos criterios.

La verificación y la medición se acometen desde el inicio mediante una metodología preestablecida. Por ejemplo, solicitando a los proveedores los documentos que



demuestren el cumplimiento de un criterio dado y también exigiendo el uso de ciertas herramientas previamente validadas, como DuboCalc y SMART SPP, que tienen un enfoque de ciclo de vida.



Fuera de la UE, el caso más destacado es **Canadá**, con un modelo de licitación de carreteras muy avanzado que evalúa las ofertas basándose en un análisis de costes del ciclo de vida. Con este enfoque, se miden varios parámetros a lo largo del ciclo de vida completo de la carretera, incluido el coste económico, los costes del usuario, los costes ambientales y los costes de agencia. El caso de Alberta es particularmente interesante, ya que tienen el modelo de licitación de carreteras más avanzado:

- Se considera un período de análisis de 80 años, englobando las fases de construcción y explotación, donde los escenarios de mantenimiento y rehabilitación se construyen en base a datos históricos en función de las características específicas de cada carretera
- En este esquema, la evaluación del coste de ciclo de vida también tiene en cuenta el valor residual del activo
- En cuanto a la sostenibilidad social, el modelo calcula los tiempos de viaje, los costes de operación de los vehículos y los costes de la siniestralidad en base a datos estadísticos históricos
- A nivel ambiental, se estiman las emisiones de seis tipos diferentes de contaminantes a lo largo del ciclo de vida completo, entre ellas, las emisiones de CO₂ pero también NO_x, SO_x y CO



Sobre este mismo tema, la iniciativa de la **Unión Europea** "Level(s)" es un claro ejemplo de una metodología precisa para evaluar la sostenibilidad de los edificios y hacer una declaración normalizada de sus prestaciones a lo largo del ciclo de vida completo. Esta metodología se estructura en seis áreas prioritarias o "macro-objetivos", identificados por la Comisión Europea y evaluados a través de ocho indicadores prestacionales.



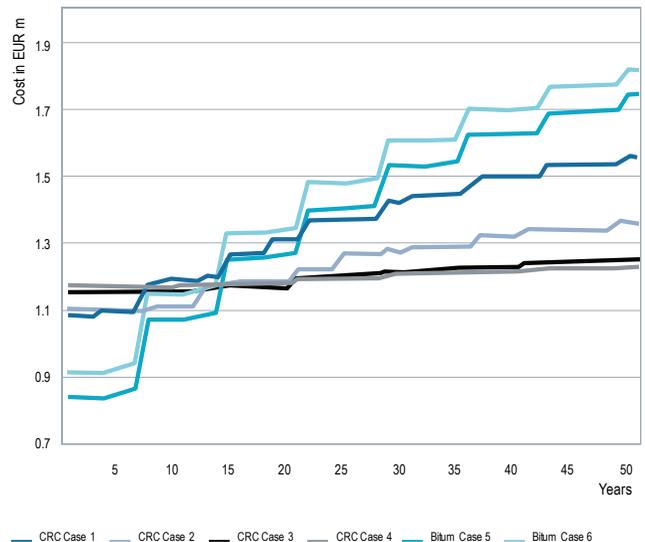
También en los **Países Bajos** utilizan el denominado indicador de costes ambientales (MKI), que sintetiza un análisis de ciclo de vida en un único valor económico. Por ejemplo, 1 m³ de hormigón C20/25 tiene un MKI de

10,80 EUR/ m³. Para ello, cuentan con una base de datos nacional y con ACVs verificados de todo tipo de productos y con la metodología específica que regula el cálculo del MKI.

Las ventajas económicas de aplicar un enfoque de ciclo de vida al caso concreto de las licitaciones públicas de carreteras se pueden observar en un estudio realizado en 2001 por el departamento de carreteras de la región valona de **Bélgica**, que analizó los costes de ciclo de vida de dos carreteras, una con pavimento de hormigón y otra con pavimento asfáltico. Tomando como hipótesis una vida útil de 30 años y a partir de datos reales de ambas secciones de carretera, el estudio concluyó que, aunque el precio de adquisición es más bajo para la carretera con pavimento asfáltico, cuando se considera el ciclo de vida completo, el hormigón se convierte en la opción más ventajosa. Por lo tanto, la no utilización de criterios de coste de ciclo de vida resulta en unos mayores costes a largo plazo.



Comparison of cost from concrete (CRC) and asphalt (Bitum) pavements



Fuente: Roland Berger

3. Recursos y formación específica

En **Alemania**, para abordar la falta de conocimiento, la Agencia de Contratación Alemana (BeschA) puso en marcha en 2012 un Centro Nacional de Competencia para la Contratación Pública Sostenible, que ofrece programas de formación, directrices y servicios de consultoría para los empleados públicos alemanes encargados de las licitaciones públicas. Junto con esta iniciativa, el Ministerio Federal de Cooperación Económica lanzó “La brújula de la sostenibilidad”, una herramienta que proporciona pautas sobre cómo incorporar la sostenibilidad en cada etapa del proceso de licitación e identifica las mejores prácticas a nivel local a través de un mapa interactivo online.

Países Bajos también cuenta con un potente centro de formación y repositorio de datos en el portal “PIANOo”, previamente mencionado, y que concentra una gran cantidad de recursos orientados a los empleados públicos. De hecho, incluye también un “check-list” para asegurar que en cada una de las fases del proceso de licitación se consideran todos los criterios disponibles de evaluación de la sostenibilidad.

En **Finlandia**, para aprender de los proveedores privados más innovadores del mercado, Hyvinkää, un pequeño municipio de alrededor de 46.500 habitantes, lanzó un proceso de colaboración público-privada para construir un colegio de educación infantil con tecnologías disruptivas. Las propuestas e ideas técnicas que se presentaron obligaron a utilizar un proceso de licitación muy exigente que atrajo el interés los constructores y que enriqueció el conocimiento del gobierno local de Hyvinkää en el ámbito de la sostenibilidad.

Escocia también ha avanzado en la colaboración público-privada. Ha creado los denominados “hubCos”, que son plataformas de colaboración público-privadas para trabajar conjuntamente en la aplicación de enfoques sostenibles e innovadores en proyectos específicos de construcción.

Con el objetivo de proporcionar herramientas prácticas a las administraciones licitantes (y también a los proveedores), el gobierno **holandés** ha lanzado una herramienta llamada “Herramienta de criterios MVI”. La he-

rramienta permite a los compradores públicos elegir criterios de selección, criterios de adjudicación y pliegos de prescripciones para los principales productos. Además, se pueden elegir tres niveles de exigencia (básico, significativo y ambicioso) y analizar los ámbitos de la sostenibilidad con los que se relaciona dicho criterio. Finalmente, se puede descargar la selección e incorporarla a los pliegos de contratación.

Para apoyar tanto a los compradores públicos como a los inversores, países nórdicos como **Dinamarca** o **Suecia** han desarrollado una base de datos de sostenibilidad que permite identificar rápidamente a los contratistas que están incluyendo materiales sostenibles en sus ofertas y adicionalmente se ha creado otra base de datos donde están presentes todos los materiales con algún tipo de certificado de sostenibilidad.

Por último, si volvemos la vista hacia **España**, encontramos algunas iniciativas lideradas por administraciones locales. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha desarrollado unas instrucciones técnicas para la aplicación de criterios de sostenibilidad a la obra civil y participa en el desarrollo de una herramienta de licitación pública sostenible. Por otro lado, el Gobierno de Aragón está implementando una plataforma de contratación electrónica que se asemejará al modelo estonio y que incluirá criterios de sostenibilidad voluntarios en el proceso de licitación.



4. Liderazgo firme y modelo de gobierno que exige responsabilidades

Varias agencias públicas han probado, desarrollado y/o implementado sistemas de seguimiento para medir la implantación de las herramientas de compra pública sostenible, con diferentes niveles de éxito.



Un caso relevante es, nuevamente, **Canadá**. La “Organización Municipal para la Compra Pública Sostenible” (MCSP2) ha definido, en colaboración con una consultora externa, un sistema para medir el progreso de la puesta en funcionamiento de la compra pública sostenible en las diferentes regiones y en varios organismos públicos. El seguimiento se ha basado en varios indicadores prestacionales en 10 ámbitos diferentes que abarcan desde la estrategia hasta la propia aplicación, con temas como las herramientas, los procedimientos, la formación o incluso los esquemas de colaboración público-privada. El esquema de gobernanza se basa en un Comité de Dirección por cada entidad participante.



También hay otros casos de éxito interesantes, aunque probablemente no tan avanzados como el caso canadiense. Por ejemplo, **Suiza** y **Estonia** utilizan las previamente mencionadas plataformas electrónicas de contratación para hacer un seguimiento directo del uso de criterios de sostenibilidad en sus licitaciones públicas.



Por último, el Gobierno Federal de los **Estados Unidos** exige que cada agencia controle el 5% de sus contratos trimestralmente e informe a la Oficina Ejecutiva del Presidente. Permite una selección libre pero justificada de qué procesos de licitación se deben controlar en base a las principales actividades de cada agencia.

Canada's MCSI building blocks

1 → ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN

Una estrategia de sostenibilidad en la licitación pública contribuye al desarrollo de una visión a largo plazo, para el desarrollo de un programa completo de compra pública sostenible y proporciona un plan de acción claro para implementarlo y gestionarlo

2 → PERSONAL Y RECURSOS

Hay que garantizar que la compra pública sostenible se incluya entre las funciones de los empleados públicos y que estén a su disposición los recursos técnicos y financieros adecuados

3 → POLÍTICA

Una política pública de licitación sostenible traslada al mercado la importancia de considerar en las compras públicas los riesgos y oportunidades derivados de los aspectos medioambientales, sociales y éticos

4 → LISTA HIPO

Las Oportunidades de Compra de Alto Impacto (HIPO en inglés) es una lista de productos y servicios para compra pública sostenible convenientemente clasificados según el riesgo, impacto, volumen, gasto y/o importancia estratégica en el campo de la sostenibilidad

5 → PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

Los procedimientos describen cómo se integrarán los requisitos de sostenibilidad en la compra pública

6 → HERRAMIENTAS

Las herramientas permiten que los empleados públicos apliquen un procedimiento normalizado para evaluar los riesgos y oportunidades derivados de aspectos relacionados con la sostenibilidad y tomar decisiones de compra informadas y objetivas

7 → FORMACIÓN Y COMPROMISO

La formación y el compromiso ayudan a que los empleados públicos entiendan la estrategia, las políticas y las prioridades de la compra pública sostenible y les permite integrar la sostenibilidad en la toma de decisiones

8 → MEDICIÓN E INFORMES

La medición y los informes de seguimiento permiten evaluar periódicamente los objetivos de compra pública sostenible y ponen de manifiesto los éxitos, los desafíos y las oportunidades

9 → COMPROMISO DE LOS PROVEEDORES

Involucrar a los proveedores en la definición de prioridades e invitarlos a participar activamente en los criterios de evaluación de riesgos sociales y ambientales debe formar parte de un programa de buenas prácticas

10 → LIDERAZGO Y COLABORACIÓN

El liderazgo y la colaboración con otras organizaciones y sectores ayuda a avanzar en el campo de la compra pública sostenible y la generación de sinergias beneficia a todas las partes implicadas

²A member-based network of Canadian public-sector institutions working together to deliver better services and achieve better value through sustainable purchasing.



4. Una propuesta de plan de acción

Los casos de éxito anteriores han demostrado que la evaluación sistemática de la sostenibilidad en las licitaciones públicas es posible. También demuestran que se necesita un enfoque estructurado para tener éxito. Sobre la base de esta experiencia, se propone a continuación un plan de acción en cuatro fases:

- 1 PRIORIZAR SECTORES DE ACTIVIDAD**
- 2 ADOPTAR UN ENFOQUE A LARGO PLAZO**
- 3 EVOLUCIONAR LAS CAPACIDADES DEL SECTOR PÚBLICO**
- 4 ESTABLECER UN MODELO DE GOBIERNO INTEGRAL**



1. Priorizar sectores de actividad

Dado que la compra pública afecta a casi todos los sectores económicos y los recursos son limitados, la priorización es clave para elegir qué sectores deben liderar el cambio hacia una verdadera compra sostenible. La priorización debe basarse en dos criterios básicos, con algunas otras consideraciones particulares:

- Volumen de la compra pública: segmentos económicos donde las administraciones públicas tienen una mayor influencia a través de las compras públicas, pudiendo así transformar realmente esos sectores.
- Potencial de impacto del sector de actividad: segmentos cuya transformación redundaría en importantes beneficios a nivel económico, ambiental y social tanto para la administración pública como para el propio país.

Además, la priorización será clave para acotar el alcance de las iniciativas, evitando que fracasen y que se desaproveche el actual impulso europeo en este campo.

En este sentido, se debe considerar al sector de la construcción como un claro ejemplo de sector prioritario, ya que la compra pública en el sector es de gran relevancia en cuanto a volumen y se trata de una industria que moviliza una gran cantidad de recursos (tanto económicos como naturales), con alto impacto en el medio ambiente y con efectos que se extienden a largo plazo. De hecho, este sector consume entre el 15 y el 40% del consumo de energía final en los países OCDE, genera el 23% de las emisiones totales de CO₂ representa el 9,5% del PIB de la UE y emplea al 6% de la población activa europea.

Por este motivo, países líderes como Países Bajos y Canadá han enfocado sus iniciativas de compra pública sostenible al sector de la construcción y particularmente en obra civil. De hecho, en España, el Plan de Contra-

³ Carbon emission of global construction sector (Lizhen Huang, Guri Krigsvoll, Fred Johansen, Yongping Liu, Xiaoling Zhang), 2018; FIEC Annual Report 2020

tación Pública Ecológica publicado en 2019 reconoce a la construcción como un sector prioritario.

Como referencia, en las directrices para implementación de la contratación pública sostenible del PNUMA (2012) hay una descripción detallada de una metodología de priorización de los sectores de actividad.

2. Adoptar un enfoque a largo plazo

Una vez elegidos los sectores económicos prioritarios, las administraciones públicas españolas deberían establecer una definición común y en profundidad de la sostenibilidad para su utilización por parte de cualquier administración pública.

Como en el caso holandés, el resultado de este ejercicio debe ser la elaboración de criterios precisos y el desarrollo de indicadores cuantificables (KPIs) para cada una de las tres dimensiones de sostenibilidad y en todas y cada una de las fases del proceso de licitación.

A este respecto, se propone utilizar un proceso estructurado en dos pasos:

En un primer paso, el foco debe centrarse en la sostenibilidad económica, evaluada mediante un análisis de coste de ciclo de vida con una visión a largo plazo de la compra pública de bienes y servicios (frente a la visión cortoplacista actual), ya que el precio de adquisición es tan solo una parte de los costes totales del activo a lo largo de su vida útil. Además, garantizar la sostenibilidad económica tendría un impacto muy relevante sobre los presupuestos del sector público y liberaría recursos para otras iniciativas adicionales.

Por ejemplo, en el sector de la construcción, el ACV no considera únicamente los costes de ejecución de la infraestructura, sino que también permite tener en cuenta potenciales ahorros en el consumo de energía, agua y combustible; el mantenimiento y reposición; y, también, de disponibilidad.

En España, por ejemplo, se estima que la aplicación de un ACV como criterio de adjudicación en los procesos de compra pública ahorraría a las administraciones hasta un 10% de su gasto actual. Con esta estimación, si tenemos en cuenta únicamente la inversión en obra pública de la administración central, se conseguirían unos ahorros medios de 1.000 millones de euros anuales, que podrían destinarse a otras necesidades o infraestructu-

ras estatales.

En una segunda etapa, se deberían desarrollar indicadores precisos para medir la sostenibilidad en sus dimensiones social y ambiental.

Con este enfoque, las últimas fases se beneficiarían de la mejora de la sostenibilidad económica (con el consiguiente ahorro de recursos públicos) desde el principio y, además, presenta la ventaja de que gana más tiempo para diseñar un esquema preciso con criterios de sostenibilidad social y ambiental y el desarrollo de sistemas de medición. Llegados a este punto, es importante indicar que algunos aspectos de sostenibilidad social y ambiental ya se incluyen en los procesos de licitación actuales, si bien, su valoración es meramente cualitativa.

3. Evolucionar las capacidades del sector público

Para que este enfoque funcione, los empleados públicos inmersos en los procesos de licitación necesitan una formación rigurosa sobre cómo utilizar las metodologías definidas, asegurándose de que puedan aplicarlas en los procesos de licitación y, a su vez, educar a los proveedores. Esta formación es necesaria en los diferentes niveles de la administración pública (estatal, autonómica y local), ya que, en el caso de España solo el 30% de la inversión pública total se canaliza a través de la administración central.

En paralelo, los procesos de licitación también deben reforzarse gradualmente, por ejemplo, mediante la inclusión sistemática de criterios de adjudicación y otros incentivos que permitan reducir los impactos sociales y ambientales; mediante la inclusión de una etapa adicional en el proceso de licitación entre las fases de adjudicación del contrato y la ejecución de la obra, que permita optimizar social y ambientalmente el proyecto; o mediante herramientas de aplicación práctica como apoyo a los empleados públicos. Por ejemplo, actualmente, existen varias herramientas listas para usar, como DuboCalc y SMART SPP (esta última ya ha sido utilizada por algunas administraciones locales españolas como se mencionó anteriormente), que podrían ayudar al estado español a acelerar la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procedimientos de licitación.

4. Establecer un modelo de gobierno integral

El gobierno español debería implementar un modelo de gobernanza que asegure la implementación de la compra pública sostenible en licitaciones públicas. El modelo debe incluir, por un lado, la definición de comités específicos con roles y responsabilidades claros y, por otro, KPIs de proceso/operacionales para monitorear la integración de la compra pública sostenible en la cultura de la administración. Por último, se debería completar el modelo con KPIs de seguimiento para medir los resultados.

Como primer paso, el gobierno español debería liderar el proceso con la creación de una agencia con autoridad suficiente como para movilizar al mercado y garantizar la colaboración de todos los agentes en la monitorización de los resultados. Además, las autoridades españolas deberían asignar responsabilidades claras a cada agente en esta labor de seguimiento; definir los requisitos de dicho seguimiento (por ejemplo, frecuencia, agentes relevantes); demostrar el compromiso mediante la asignación de los recursos económicos y humanos que sean necesarios; y proporcionar a la agencia de seguimiento la autoridad suficiente que le permita recopilar la información de forma eficaz y comunicar los avances.

En relación con los KPI, el modelo debe incluir en el sistema de seguimiento indicadores precisos sobre su funcionamiento, como la existencia de una política de compra pública sostenible (existencia de planes de acción de compra pública sostenible por niveles de la administración o por regiones, responsabilidades y mecanismos de coordinación establecidos o la cantidad de personal convenientemente formado), según lo sugerido por el PNUMA. El sistema debe definir diferentes niveles de desempeño para fomentar la implementación gradual y demostrar los avances.

A continuación, se debe desarrollar una base de datos y un sistema de seguimiento a nivel nacional para consolidar toda la información relativa a la sostenibilidad. Igualmente, se deben consolidar los KPIs operacionales y de resultados para hacer seguimiento e informar de

manera eficiente sobre los avances y para tomar decisiones de manera efectiva.

Como consideración general sobre el plan de acción propuesto, es fundamental que todas las iniciativas, incluidos los criterios de sostenibilidad, los KPI de implementación, los datos maestros, etc. estén integradas tanto en los procesos de licitación como en los sistemas de gobernanza de la compra pública en España, es decir, en el día a día de los empleados públicos y de las instituciones.

⁴Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation: Recommendations and Case Studies.

5. Ideas clave

Aunque existen numerosas publicaciones sobre la inclusión técnica y legal de los criterios de sostenibilidad en los procesos de compra pública, la realidad es que su implementación es limitada entre los miembros de la UE.

Algunos países, como Países Bajos y Canadá, han demostrado que un marco legal complejo, un enfoque genérico de la sostenibilidad o la falta de experiencia no son excusas para lograr que los procesos de compra pública tengan en cuenta criterios de sostenibilidad.

España tiene una oportunidad única para aprovechar estas experiencias y liderar la apuesta por la sostenibilidad, con los consiguientes beneficios económicos, ambientales y sociales. Ahora bien, para lograrlo será necesario poner en marcha un plan de acción sólido articulado en cuatro fases: priorizar sectores de actividad, adoptar un enfoque a largo plazo, evolucionar las capacidades del sector público y establecer un modelo de gobierno integral.

Editor

ROLAND BERGER SA
Calle Génova, 17, 7 planta
28004 Madrid
España
+34 91 590 02 50
www.rolandberger.com

PREGUNTAS, COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

JUAN LUIS VILCHEZ
+34 915 90 02 50
juan-luis.vilchez@rolandberger.com

MIKEL RIGAL
+34 915 90 02 50
mikel.rigal@rolandberger.com

DR. KAI-STEFAN SCHOBER
+49 89 9230-8372
kai-stefan.schober@rolandberger.com

ALEJANDRO JOSA
+34 914 41 16 88
ajosa@ieca.es

CÉSAR BARTOLOMÉ
+34 914 41 16 88
cbartolome@ieca.es

ARTURO ALARCÓN
+34 914 41 16 88
aalarcón@ieca.es

Esta publicación ha sido preparada únicamente como orientación general. El lector no debe actuar de acuerdo con ninguna información proporcionada en esta publicación sin recibir asesoramiento profesional específico. Roland Berger GmbH no se responsabiliza de los daños resultantes del uso de la información contenida en la publicación.

© 2021 ROLAND BERGER GMBH. ALL RIGHTS RESERVED.