

**Comunicación Técnica**

## **Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra**

**Autor principal:** Zorione Aierbe Lizarralde

Institución: Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra

Teléfono: 945134504

E-mail: zaierbe@euskalnet.net

**Otros autores:** Iciar Montejo Romero y Rafael Tortajada Martínez



"No basta saber, se debe también aplicar.  
No es suficiente querer, se debe también hacer".  
*Johann Wolfgang von Goethe*

## Índice de contenidos

• Resumen.....	3
• Antecedentes .....	4
• Nuestra misión: promover la contratación pública sostenible en los Municipios y Comarcas de Navarra .....	6
• Un primer paso: diseño y elaboración participada de una guía como herramienta de apoyo .....	8
• El resultado: "Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra". Algunas claves del documento .....	10
• Próximo hito: implantar la contratación pública sostenible en los Municipios y Comarcas de Navarra .....	3

## Resumen

En Navarra trabajamos, desde mayo de 2004, en el diseño de nuevas formas y modos de avanzar en la contratación pública sostenible. Tras dos años de reflexiones y de debate conjunto, disponemos de un resultado: una guía específica para la implantación de la contratación pública sostenible en los Municipios de Navarra. **Una guía que aporta una nueva forma de hacer, un proceso participativo en su definición.**

Son varias las cuestiones que permiten caracterizar los avances y el trabajo realizado; y que constituyen, por tanto, aspectos trasladables a otras experiencias:

- La definición de un **método propio** elaborado con la **participación** de responsables políticos y técnicos municipales. Ello nos ha permitido dar respuesta a las inquietudes de los Municipios, a la necesidad de herramientas prácticas y cercanas que permitan integrar la sostenibilidad en la gestión y planificación municipal.
- El diseño de un método muy **adaptado a las necesidades** de los Municipios de Navarra. Al ser conscientes de las dificultades y de la complejidad, el ritmo de implantación que se propone es pausado, paso a paso.
- Un método **impulsado por** la Red Navarra de Municipios hacia la Sostenibilidad (Red NELS), y en coordinación con otras instituciones como el Gobierno de Navarra, el Ministerio de Medio Ambiente, el Centro de Recursos Ambientales de Navarra y a partir del conocimiento de otras experiencias.
- Donde algunos **ingredientes clave** son: la participación y el liderazgo municipal, tanto a escala técnica como política; el esfuerzo realizado en formación técnica a los/as responsables y personal técnico municipal; la experiencia y ejemplo de Pamplona, que nos ha permitido visualizar los resultados y modo de hacer en contratación pública sostenible; la necesaria traducción del proceso técnico a un lenguaje claro, comprensible y visible en la realidad de los Municipios de Navarra.

Para finalizar, señalar que el proceso no ha concluido. Tras esta primera fase, nuestro **próximo reto es trabajar en la aplicación efectiva** de la contratación pública sostenible en nuestros Municipios, a partir del desarrollo de pliegos ambientalizados, de intercambio de experiencias, formación continua, grupos de trabajo... Y ello no será posible si no continuamos apostando por una **forma de hacer diferente, basada en la participación municipal** y de las personas que, día a día trabajan en la contratación pública.

## Antecedentes

- [¿De dónde venimos? El programa de Agendas Locales 21 de Navarra](#)

La Comunidad Foral de Navarra, a partir del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, decidió en 1998 impulsar el diseño y desarrollo de las **Agendas Locales 21** en las distintas entidades locales del territorio.

Fruto de una labor continuada y de un esfuerzo conjunto, actualmente son 144 los Municipios o Comarcas de Navarra que trabajan en Agenda 21; lo que supone una cobertura del 83% de la población de la Comunidad Foral.

Municipios y Comarcas que, en función de cuándo se incorporaron al programa, su ritmo, grado de compromiso, medios disponibles... van asumiendo progresivamente un papel y compromiso mayor en pro del desarrollo sostenible, en base a la aprobación y posterior ejecución de los Planes de Acción Local hacia la Sostenibilidad<sup>1</sup>.

- [¿Dónde estamos? La Red NELS y el planteamiento de nuevas necesidades y retos](#)

En 2002, con el objetivo de brindar apoyo a las entidades locales de Navarra más "avanzadas" y comprometidas, y en definitiva para ejecutar y hacer realidad los proyectos contemplados en sus Planes de Acción, se creó – por Orden Foral 1422/2002 de 14 de septiembre – la **Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad**.

Una Red a la que tienen acceso aquellas entidades locales de Navarra que hayan suscrito los Compromisos de Aalborg y tengan aprobado su Plan de Acción Local. Y que se concibe como un espacio...

- de encuentro, de apoyo y de trabajo a favor de la sostenibilidad en Navarra. A difundir a toda la población y agentes implicados.
- cuyas características, funciones, retos... queremos definir entre quienes la formamos, de forma participada.
- dirigido a la acción: es nuestra prioridad convertir en realidades los compromisos y deseos plasmados, en forma de proyectos, en nuestros Planes de Acción.
- en el que creemos clave formarnos y capacitarnos permanentemente, para incorporar a nuestras líneas de acción, de asesoramiento, de financiación... nuevos proyectos que permitan integrar la sostenibilidad en el día a día y la gestión de las entidades locales.
- a evaluar, en cuanto al cumplimiento real de los objetivos que nos marcamos, desde la perspectiva de la sostenibilidad.
- abierto a compartir experiencias, logros, miedos, proyectos, con otras Redes u organizaciones que apuesten por la sostenibilidad.

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción Local hacia la Sostenibilidad constituye el principal documento de compromiso y acción que emana del proceso de Agenda 21, y que surge de la elaboración previa del "Análisis y Diagnóstico integral, en clave de sostenibilidad", de la entidad local correspondiente. Se estructura, como documento dirigido a la ejecución y con visión a medio-largo plazo, en líneas estratégicas, programas y proyectos de acción; definidos en base a dos criterios fundamentales: la sostenibilidad y la participación de la propia comunidad local.

Actualmente la Red cuenta con 21 miembros (frente a los 7 Municipios y/o Comarcas que la integraban en 2004). El fortalecimiento de la organización va acompañado, además, de una actividad cada vez mayor, que ha permitido desde su creación:

- Desarrollar, como elemento estructural, un trabajo interno y participado (con el papel activo de representantes de los Municipios y Comarcas) para el establecimiento de los retos y las líneas de acción prioritarias a trabajar como Red. Partiendo, para ello, de la identificación de las necesidades, preocupaciones... de las entidades locales de Navarra desde la perspectiva de la sostenibilidad.
  - Realizar talleres de formación sobre temas y aspectos considerados prioritarios.
  - Crear recursos propios (en forma de guías, documentos, publicaciones...) dirigidas a las entidades locales, y como apoyo para la acción sostenible.
  - Financiar proyectos concretos de los Planes de Acción Local, a partir de una convocatoria específica de subvenciones.
  - Contribuir, con todo ello, y sobre todo con la ejecución de los proyectos en cada entidad local, al cumplimiento de los Compromisos de Aalborg, realizando una valoración al respecto para establecer prioridades a futuro.
- 
- **¿Hacia dónde vamos? Los compromisos de Aalborg e impulso a nuevos proyectos: contratación pública sostenible**

Como Comunidad Foral comprometida con la sostenibilidad, y desde la Red NELS, nuestro principal objetivo a futuro es seguir promoviendo la ejecución de los Planes de Acción Local de las Agendas 21. Perseguimos, con ello, alcanzar los objetivos que nos hemos impuesto como territorio y contribuir positivamente al cumplimiento de los **Compromisos de Aalborg**.

Compromisos de Aalborg que se traducen en retos o desafíos más concretos: la lucha contra el cambio climático, la movilidad sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres... y entre los que se incluye de forma específica la **promoción de la contratación pública sostenible**.

**Una línea de trabajo que, desde la Red NELS, creemos importante desarrollar** (en sintonía, además, con otras iniciativas que se vienen desarrollando en el ámbito europeo, estatal, de la Comunidad Foral...). Y para lo que nos comprometemos a seguir trabajando, investigando, experimentando, colaborando... para ofrecer a las entidades locales de Navarra (y/o de otros territorios, en virtud de nuestra voluntad de colaborar y cooperar con otras redes) ayuda y apoyo, recursos y herramientas, formación, financiación... que les permitan avanzar.

## Nuestra misión: promover la contratación pública sostenible en los Municipios y Comarcas de Navarra

El **4º Compromiso de Aalborg**, “Consumo y formas de vida sostenibles”, ratificado por las entidades locales que formamos la Red NELS, dice así:

“Nos hemos comprometido firmemente a adoptar y facilitar un uso prudente de los recursos y a fomentar el consumo y la producción sostenibles.

Por lo tanto vamos a trabajar para (...):

- Asumir la compra sostenible.
- Promover activamente el consumo y la producción sostenible, especialmente los productos con etiqueta ecológica, orgánicos y de comercio ético y justo.

Haciendo nuestro dicho compromiso, y en virtud de la **responsabilidad de la Administración pública** como consumidora en el mercado (que se traduce en la compra de suministros y productos, la contratación de servicios y el encargo de obras según sus necesidades), consideramos que la integración de criterios de sostenibilidad en la política y práctica de la contratación pública sostenible permitirá a las entidades locales de Navarra contribuir a:

- La reducción significativa en el consumo de recursos naturales (agua, energía, materia,...).
- La reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero.
- La integración del análisis del ciclo de vida en productos, bienes y servicios.
- El comercio justo y responsable.
- La consideración de criterios de integración social (igualdad, protección a la infancia, derechos laborales,...).

Retos a convertir, poco a poco, en logros alcanzados, con el esfuerzo y trabajo conjunto.

- Un taller de reflexión participativo, en el origen de la misión

Fue en el año 2004, en un taller de reflexión que organizó la Red NELS para establecer las líneas de acción prioritarias de la Asociación, donde se detectó y recogió, por parte de las entidades locales participantes (representadas por autoridades políticas y personal técnico), su preocupación y voluntad de poner en marcha iniciativas que permitieran dar pasos para integrar criterios de sostenibilidad en la contratación pública.

El proceso que se ha desarrollado a posteriori, y que ha derivado como principal resultado (por el momento) en la elaboración de la “Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra” se basa, por tanto, en la **priorización participada y conjunta de la necesidad de promover la contratación pública sostenible por parte de los agentes implicados clave**: las entidades locales de Navarra.

- La complejidad del cometido, y la necesaria adaptabilidad, condicionantes y criterios para el proceso desarrollado

Promover la contratación pública sostenible en las entidades locales no es tarea fácil. Son múltiples y muy diversos los **obstáculos** a vencer, entre los que destacamos:

- Las formas de gestión, hábitos e inercias, poco acordes desde el punto de vista medioambiental y de sostenibilidad, adoptadas y alimentadas durante muchos años en la contratación y compras de la Administración Local.
- Las reticencias, desconfianzas y barreras de determinados sectores, agentes, departamentos y/o personas implicadas de cara al cambio.
- La necesidad de abrir huella, de ser “pioneros”. Las experiencias de implantación de la contratación pública sostenible en la Administración Local son limitadas; ello hace que no sea posible basarse en otras prácticas ni aprender del ensayo de otros Ayuntamientos; pero, por otro lado, es todo un mundo por descubrir, innovar y experimentar.

Por ello, hemos tenido claro que **el camino** hacia la integración de la contratación pública sostenible en la gestión de las entidades locales de Navarra debe realizarse **poco a poco**:

- Asentando bien las bases y tratando de demostrar y poner en evidencia las bondades y ventajas del nuevo enfoque de la contratación, fundamentado en el respeto ambiental y la sostenibilidad.
- Estableciendo, desde la realidad de cada Ayuntamiento, objetivos que sean alcanzables; conforme se vayan superando, será posible aumentar en complejidad.
- Contando con el apoyo de personas, departamentos, agentes... concienciados y comprometidos; sin obviar a quienes no lo vean claro, y buscando precisamente su complicidad y unión al proceso.
- Y experimentando en las “formas de hacer”; manteniendo algunos criterios y pautas de acción que se ajustan al sentido común, pero tratando de innovar en base al trabajo conjunto, la creatividad y la apuesta por mejorar día a día.

## Un primer paso: diseño y elaboración participada de una guía como herramienta de apoyo

Bajo las premisas anteriores, y como primera herramienta de apoyo para las entidades locales de Navarra, hemos elaborado en el año 2005 la “**Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra**”.

- Una Guía que pretende sentar las bases para el proceso de implantación de la contratación pública sostenible en Navarra

En efecto, el documento se concibe como un instrumento metodológico para el desarrollo de la contratación pública sostenible en la Comunidad Foral, y muy especialmente en la Administración Local y en los Municipios que integran las Red NELS.

Por ello, y en cuanto a los **contenidos**, la Guía:

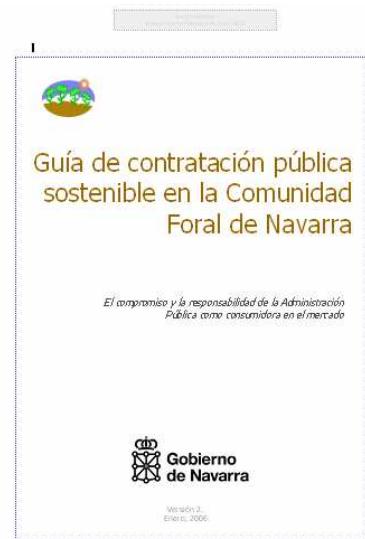
- Concreta y asienta el proceso de contratación pública y las vías para la integración de criterios ambientales.
- Define el método: ¿Cómo implantar la contratación sostenible en un Ayuntamiento?
- Facilita algunos ejemplos concretos y específicos de contratos verdes.
- Proporciona argumentos para las personas más incrédulas y consejos para las más animadas.
- Incorpora fuentes de información y otros datos de interés.

- Que ha sido diseñada con la participación de las propias entidades locales

Una participación que aporta al documento un valor diferencial, porque supone adecuar los objetivos, formas, contenidos y pautas a la realidad y especificidades de los Municipios y Comarcas de Navarra.

Y que se ha articulado, a partir del primer Taller de reflexión que dio origen a la iniciativa, en la realización de **tres sesiones de trabajo posteriores con las entidades locales**:

- **Taller inicial de formación y de trabajo** sobre compra verde que sirvió para asentar conceptos clave, compartir y debatir aspectos de concepto, conocer experiencias concretas y seleccionar, de cara a la elaboración de la guía, contratos (de suministros, servicios y obras) prioritarios para su ambientalización. Esto es, las propias entidades locales seleccionaron los cuatro contratos que, a la postre, se muestran como ejemplos de “pliegos ambientalizados” en la Guía.
- **Taller de presentación del primer borrador de la Guía**, elaborada por la asistencia técnica contratada al efecto. Un acto que se enmarcó en la Jornada del V. Foro de Agenda Local 21 en Navarra. Y que se plasmó en una Mesa de debate específica con los Municipios y Comarcas interesadas.



- **Taller de validación** de la versión borrador de la Guía, que permitió, tras un debate enriquecedor, incorporar propuestas y mejoras de las entidades locales al texto definitivo; y acordar el compromiso de seguir trabajando conjuntamente para su aplicación en la gestión cotidiana de los Ayuntamientos.
- **Y en cuya elaboración hemos contado con la colaboración de otros agentes clave**

Desde la Red NELS hemos tratado de **investigar e innovar** a la hora de diseñar los contenidos y el propio enfoque de la Guía, persiguiendo en última instancia su adaptación a la realidad de nuestros Municipios y Comarcas.

Para ello ha sido primordial la labor y el esfuerzo realizado en la búsqueda de experiencias, la recopilación de pliegos, la identificación de iniciativas o líneas de acción similares a la nuestra... Una labor que ha dado sus frutos, ya que la Guía incorpora y refleja - de una u otra forma- fundamentos y orientaciones, bases metodológicas, prácticas y ejemplos... que hemos intercambiado, compartido y re-definido con el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno de Navarra, el CRAN (Centro de Recursos Ambientales de Navarra), el Ayuntamiento de Pamplona...

## **El resultado: “Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra”. Algunas claves del documento**

Se trata de un documento sencillo y de carácter práctico, muy orientado a su aplicación real por los Municipios y Comarcas de Navarra.

- El alcance: incorporación de criterios ambientales en la contratación pública

Por la propia complejidad del cometido, buscando la complicidad de las entidades locales, y priorizando el ir “paso a paso, haciendo fácil lo difícil”, la guía se centra en dar pistas y herramientas para favorecer y articular la **compra verde** en la Administración Pública de Navarra. Por tanto, será motivo de otro análisis la promoción y desarrollo de la compra social y ética.

- Los contenidos: un equilibrio entre concepto y teoría, el cómo y el método, y los ejemplos y la práctica

La guía se estructura en siete grandes apartados.

- 1. Contratación pública sostenible: misión
- 2. Contratación pública sostenible: ¿de qué hablamos?
- 3. Contratación pública sostenible: ¿cómo se concreta?
- 4. ¿Cómo implantar la contratación sostenible en un Ayuntamiento? Pautas para la acción
- 5. Para las personas más incrédulas, y para las más animadas
- 6. Para quien quiera saber más
- 7. Glosario de referencia

En los tres primeros, de marcado carácter informativo-formativo, se sientan las **bases conceptuales** de la contratación pública sostenible. Ofrece argumentos que justifican la importancia de la contratación pública sostenible; marca la visión y objetivos de la guía; detalla el alcance de la misma en el proceso administrativo y las fases de la contratación pública; y profundiza en el detalle de los criterios ambientales que son susceptibles de ser incorporados en dicho proceso. A destacar, en este bloque, el “Banco de datos e información: criterios y prácticas ambientales”: que incluye, de forma sintética y fácilmente comprensible, una batería de opciones para la integración de criterios ambientales en las diferentes fases de la contratación, con los correspondientes ejemplos ilustrativos.

El cuarto apartado, como segundo gran bloque de la guía se centra en el “cómo”; esto es, en las **pautas para la acción a la hora de implantar la contratación sostenible en un Ayuntamiento**. Fruto del trabajo compartido y participado realizado con las entidades locales, propone un modelo detallado de proceso de implantación, ajustado a la realidad de Navarra. El procedimiento metodológico se articula en torno a tres grandes ejes que son posteriormente desarrollados en detalle:

- I. ¿Cuáles son los puntos de partida? **Motivación y compromiso, información y formación**
- II. ¿Cómo seguimos? Un proceso a desarrollar, “**paso a paso**”
- III. ¿Cómo cerramos el proceso? Mediante la **evaluación**

Finalmente, los tres últimos apartados incluyen **elementos de síntesis, reflexiones y recursos** (en forma de webs de referencia, ejemplos de pliegos ambientalizados): persiguen ser elementos de ayuda para las entidades locales más animadas o ejercer un efecto estimulante y revulsivo para aquéllas que se muestren más reacias a avanzar por el camino de la contratación pública sostenible.

## Próximo hito: implantar la contratación pública sostenible en los Municipios y Comarcas de Navarra

Haciendo nuestra la idea de que la contratación pública sostenible es un proceso gradual, el camino desarrollado hasta el momento en Navarra, con la elaboración de la guía metodológica, debe continuar.

Es **tiempo de pasar a la acción**, y de incorporar realmente a la gestión cotidiana de la contratación en la Administración Local los principios, criterios y “otra forma de hacer” que hemos definido de forma participada a través de la Red NELS.

- **La guía, un punto de partida a complementar con otras iniciativas**

Desde la Red NELS queremos apoyar a las entidades locales de Navarra que vienen mostrando su disposición y voluntad por aplicar los contenidos y método de la guía. Pero que proponen y piden, como elementos complementarios, ejemplos concretos, iniciativas de trabajo conjunto, difusión de experiencias prácticas,... un respaldo, en definitiva, a la labor individual y más “solitaria” de cada Municipio, aprovechando las relaciones y sinergias de la Red.

Se trata, por tanto, de **seguir apostando por el esfuerzo conjunto y el “trabajar de la mano”** que nos han permitido llegar hasta donde estamos.

- **La celebración de nuevos talleres prácticos, nuestro próximo compromiso**

En respuesta a las nuevas necesidades, nos hemos propuesto celebrar, en los próximos meses, un **conjunto de talleres prácticos**<sup>2</sup> destinados a las entidades locales de Navarra que sirvan de espacio de encuentro y de trabajo en torno a la aplicación y puesta en marcha de procesos de contratación pública sostenible.

Unos talleres con un enfoque eminentemente práctico, y dedicados a tratar en detalle cuestiones concretas que tienen que ver con la implantación de la compra verde en un Ayuntamiento, como por ejemplo:

- Definición de los contenidos y formato base de un **acuerdo de pleno o moción** que promueva, en un Ayuntamiento o Entidad Local determinada, la implantación de la compra verde.
- Elaboración participada de un **pliego de condiciones** con las personas representantes de los Ayuntamientos y entidades participantes
- **Para seguir avanzando hacia la sostenibilidad, desde la acción local, y de forma participada**

Porque, como bien dice Joaquín Araujo, la sostenibilidad puede también definirse como “no esperar a nadie”. Tomemos la iniciativa.

---

<sup>2</sup> Organizados por la Red NELS en colaboración con el CRAN.