



Contractació pública, una eina per promoure l'economia circular



Ferran GOYA i RODRÍGUEZ DE CASTRO

Preliminar

Dissabte 20 de juliol, quan vaig rebre el WhatsApp de l'amic Toni per proposar-me compartir una reflexió sobre l'economia circular i Andorra vaig dubtar: era tard, el meu primer dia de vacances i jo ja estava en procés de desconnèxió.

La primera reacció va ser: què en sé, jo, d'economia circular? I més greu encara, què en sé, jo, d'Andorra? A principi d'aquesta dècada jo ignorava que existia un concepte *economia circular* i ara hauré de dissertar sobre el tema davant un auditori qualificat. Hauria de demanar ajuda a la Zoe, una estudiant de Geografia que tinc de pràctiques aquest estiu i que és un pou de ciència en temes sobre la petjada ecològica, hidràulica i de carboni. És clar que això seria una mena d'abús laboral, ja que èticament no la podia utilitzar per donar-me un cop de mà en una reflexió que hauria de ser personal. Aquella nit, vaig decidir no decidir.

Quant a Andorra, sé que hi ha un centre de tractament de residus, en el qual es cremen 3.500 tones de residus cada mes, dels quals unes 200 tones corresponen a residus biodegradables que podrien tenir un ús diferent que el de ser cremats.

L'endemà, amb la ment més reposada, conscient de la meva ignorància, però també de tota la saviesa que podem obtenir de Google, vaig acceptar la invitació del Toni Pol, el qual va tornar immediatament a la càrrega demanant-me un títol a la meva reflexió. Em vaig prendre un parell d'hores, abans de respondre: *Contractació pública, una eina per promoure l'economia circular*.

A mode d'introducció

Val a dir que desconfio bastant dels nous vocables –i l'economia circular n'és un– que incessantment van apareixent i desapareixent en els discursos socials contemporanis. Un vocabulari aparentment tècnic que impregna gairebé tots els àmbits de la vida social, des de l'autoritat acadèmica fins al ciutadà del carrer, passant per alts funcionaris de l'ONU, de la UE, directius de multinacionals, ministres, el presidents d'una regió o alcaldes d'una ciutat.

I en desconfio, perquè els nous vocables-talismà aporten al discurs polític una falsa neutralitat i homogeneïtat que *sobrevoles* els diagnòstics de la realitat, ja que la simplifiquen, despolititzen, desinformen i *deshistoritzen* les realitats complexes; l'ús d'una lletania ultrarepetitiva, d'un argot tecnocràtic basat en afirmacions peremptòries i sovint en contraveritats.

L'eficàcia d'aquesta retòrica de propaganda és que planteja objectius molt generals, definits d'una manera molt vaga, agradables a l'orella, que ens emboliquen i que deixen poc marge a la discussió o a una refutació directa.

Perquè, podem posar qualificatius a l'economia (lineal, circular) fent abstracció del model real dominant del capitalisme *financiaritzat* que impulsa, i és impulsat, pel capitalisme de consum? Jean Baudrillard ja deia¹ que el capitalisme de consum funciona estructuralment amb la seducció, la frivolitat i la renovació perpètua dels models: un sistema-moda que governa l'ordre de la producció i de les necessitats, en un context en el quals els objectes ja no es defineixen per llur valor d'ús, sinó que adquireixen una connotació de *gadgets* carregats d'inutilitat i de seducció lúdica.

Des del llibre de Baudrillard, en una època en la qual la classe mitjana encara girava els punys i els colls de les camises per allargar-ne la vida, sargia els mitjons, posava colzeres als jerseis i mitges soles a les sabates, mentre hi havia pobres que regiraven la brossa dels abocadors per aprofitar tot l'aprofitable, el consumisme no ha parat de créixer. Edgar Morin el 2011 ens parlava del desenvolupament ininterromput del complex "tècnic-econòmic-industrial-capitalista" de la nostra civilització, que implica un creixement tòxic i ininterromput de les necessitats i els desitjos suscitats per la parella producció/consum i que ens porta –malgrat grans zones de pobresa i subconsum– a l'hiperconsumisme.

Així, mentre als països desenvolupats esperem que els individus, les famílies i les PME s'impliquin en el cercle virtuós de la transició a l'economia circular, un elemental anàlisi de la realitat ens permet veure com s'implanten espontàniament nous cercles viciosos quan els països desenvolupats ens desfem de la deixalla electrònica, amagant-la sota *la catifa* en llocs invisibilitzats de països africans.

Els consumidors que canvien dos cops per any de mòbil i els traficants de brossa electrònica no es preocupen de l'impacte d'aquests residus, és suficient amb allunyar-los. Toca als habitants d'aquells països, alguns infants, reciclar i valoritzar aquests escombralls, cosa que posa sovint en perill la seva salut, per recuperar com a matèries secundàries les matèries primeres que abans havien sortit de les seves mines (cobalt, colòmbita, tantalita o estany), en les quals també treballen menors.

Per això desconfio d'aquest vocabulari ambigu –i molt sovint moralista– que expressa, més que la voluntat de canviar el sistema capitalista globalitzat, la de malviure amb les contradiccions i incongruències del nostre estil de vida; és el que els psicòlegs anomenen *dissonància cognitiva* i la gent del carrer anomenem *impostura*.

Què és l'economia circular?

L'economia circular és tan circular com ens la volen presentar? I l'economia vella, la lineal, és tan lineal com diuen els crítics?

Les definicions a l'ús ens diuen que l'economia circular és un model econòmic que té com a objectiu generar riquesa de forma contínua, que tanca el cicle de vida dels productes des de la producció i el consum a la gestió de residus i el mercat de matèries primeres secundàries, de manera que el residu o el resultat d'una activitat es converteix en un nou recurs en forma de matèria primera d'una altra activitat.

L'economia circular és –sense complexos– una economia de creixement, guarnit amb el qualificatiu de sostenible. A la Unió Europea, de moment, l'objectiu se centra en la cadena de valor de cinc sectors prioritaris: plàstics, residus alimentaris, matèries primeres crítiques, construcció i demolició, biomassa i biomaterials.

Tanmateix, en l'aspecte operatiu resten encara molts problemes per articular jurídicament la transformació de residu en recurs, amb una absència de normativa sobre les matèries primeres secundàries que en dificulten la comercialització en el mercat interior i generen incertesa sobre llur qualitat.

Quan les autoritats ens fan pedagogia de l'economia circular, els agrada parlar de les '3 R': reduir, reutilitzar i reciclar; alguns afegeixen la 'V' de valoritzar.

Al meu parer manquen moltes 'R' per aconseguir la sostenibilitat global del nostre planeta. Com que el concepte tradicional de l'economia arrenca en el moment de la producció i continua pel transport, la distribució, el consum... el dogma actual oblidava altres activitats prèvies a la producció i que –per fer bonic– podem fer-les començar per 'R': repensar, reavaluar, refusar, reparar, redistribuir, etc. Repensar si necessitem un producte; reavaluar si ens cal adquirir una eina o podem contractar un servei; refusar l'innecessari; reparar en lloc de canviar; redistribuir els excedents de producció...

L'economia circular no es pot assimilar, per tant, als objectius de desenvolupament sostenible de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides i encara menys a les polítiques de decreixement que estan en discussió en alguns ambients acadèmics i en els moviments alternatius.

Predicar amb l'exemple

El sector públic andorrà (administració central, Comuns i parapúbliques) consumeix al voltant del 20% dels productes i serveis.

Sense negar la necessitat que tots els individus i famílies ens impliquem en un consum responsable (i informat), vaig creure, en les dues hores de reflexió per posar el títol a la meua aportació a la 32 Diada d'Andorra a la UCE, que fóra bo que en això del desenvolupament sostenible o de l'economia circular fos el sector públic el que assumís el lideratge amb el seu exemple.

Les elits de les societats avançades defineixen el lideratge com saber-què-s'ha-de-fer. Els ciutadans de carrer som més cagadubtes, hem de reflexionar i sabem que s'ha de deliberar abans de decidir: qüestionem, sospesem i analitzem, o almenys ho hauríem de fer... si els que en saben ens donessin l'exemple.

Repensar i identificar les necessitats reals

Cal enderrocar un edifici que no té cap patologia estructural per construir-ne un de nou en el qual no sabem què hi posarem ni quina utilitat tindrà? Cal aixecar un carrer del centre de la

vila cada cop que canvia el Cònsol? En cas que calgui, quins materials s'utilitzaran per allargar-ne la vida útil, quina és la facilitat de manteniment, de neteja, de despesa d'aigua, de reparabilitat i de reutilització al final del seu cicle de vida com a paviment?

A hores d'ara, les lliçons apreses en certs projectes frustrats ens haurien de permetre, si fóssim capaços d'interioritzar-les, aconseguir un enfocament d'economia circular en les compres, subministraments i obres dels diferents organismes públics.

En la meua activitat professional fora d'Andorra m'he adonat que, habitualment, les lleis de contractació pública dels països veïns tenen un capítol que tracta de la *racionalitat i consistència de la contractació del sector públic* en el qual queda clar que les entitats del sector públic no poden subscriure contractes que no siguin els necessaris per complir i dur a terme els seus fins institucionals. Dit d'una altra manera: un monopoli de telecomunicacions públic no es pot dedicar a l'especulació immobiliària, amb projectes com el de l' iCloud.

Copio de la llei espanyola 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic: "La naturalesa i extensió de les necessitats que es pretenen cobrir mitjançant el contracte projectat, així com la idoneïtat del seu objecte i contingut per satisfer-les, s'han de determinar amb precisió i se n'ha de deixar constància en la documentació preparatòria, abans d'iniciar el procediment encaminat a la seva adjudicació".

Sense necessitat explicitada i justificada documentalment no hi ha d'haver ni compra, ni obra, ni contractació de serveis, ni concessió. Cap marge per a ocurrències més o menys brillants de ministres, cònsols, partits polítics, ciutadans participatius o directius de parapúbliques. I els principis de necessitat, idoneïtat i eficiència també s'han d'aplicar als contractes de col·laboració publicoprivats promoguts per la iniciativa privada, en particular pel que fa als contractes de concessió d'obres i concessió de serveis, inclosos en la seva modalitat de societat d'economia mixta.

En projectes d'inversió pública o publicoprivada en països emergents en els quals he pogut participar, he vist que al començament d'una idea de projecte *sempre* apliquen un pensament estratègic mitjançant uns estudis de viabilitat o factibilitat, que inclouen processos participatius de col·lectius involucrats i identifiquen les necessitats des d'una perspectiva de cicle de vida per trobar les solucions més sostenibles

La gran majoria de les activitats humanes, diu John R. Saul,² es divideixen en tres etapes: la primera consisteix a aprehendre la realitat amb la qual ens enfrontem, que és una barreja confusa de situacions fora del nostre control, enterbolides pel saber heretat i diverses panacees; l'acte de dubtar és la segona i és l'única que necessita l'aplicació conscient de la nostra intel·ligència; en aquest context s'haurien de copsar i jerarquitzar les necessitats socials i/o públiques. La tercera és la presa de decisions, la qual cosa, en una societat racional, pressuposa haver generat la solució mitjançant la pregunta correcta. La realitat és que, en les nostres societats, se sobrevalora aquesta tercera fase: la presa de decisions que és seguida per una activitat menor i passiva que és la gestió de la decisió que ja s'ha pres.

La llei andorrana de contractació pública de 9 de novembre del 2000 només tracta d'aquesta subfase (menor i passiva, com diu J. R. Saul) de gestió de la decisió. Ni una paraula sobre la justificació de la necessitat de l'adquisició del subministrament, del servei o de l'obra.

Lleis de contractació pública per implementar la sostenibilitat

Des de 2000, les lleis de contractació dels països veïns han experimentat modificacions radicals en tres o quatre ocasions per adaptar-les als canvis econòmics i socials, a la lluita contra la corrupció, a la transparència, a la protecció del medi ambient, al compliment de requisits socials i d'innovació. La Directiva 2014/23/UE relativa a l'adjudicació de contractes de concessió, la 2014/24/UE sobre la contractació pública i la 2014/25/UE relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals han obligat els països europeus a transposar-les a la seva legislació nacional per a integrar els requisits mediambientals, socials i laborals en els procediments de licitació pública.

A França s'ha establert la figura dels *marchés publics circulaires*, que constituïrien un enfocament ecologista de la contractació pública reconeixent el paper de les autoritats públiques en el sosteniment de la transició cap a l'economia circular. Els *marchés publics circulaires* es poden definir com el procés de contractació en el marc del qual els poders públics obtenen béns, serveis i treballs que intervenen en circuits tancats en les cadenes d'aprovisionament d'energia i materials, per reduir al mínim, i evitar en el millor dels casos, les incidències negatives sobre l'entorn i la producció de residus al llarg de la seva durada de vida.

La darrera llei espanyola, en l'article 145, determina que els costos de cicle de vida s'han d'incloure entre els criteris d'adjudicació d'una licitació; en l'article 148.4 diu que aquest ha de ser un criteri preferent.

L'article 202 disposa que els òrgans de contractació poden establir "condicions especials d'execució del contracte de caràcter social, ètic, mediambiental o d'un altre ordre". Aquestes condicions d'execució es poden referir, en especial, a consideracions econòmiques, relacionades amb la innovació, de tipus mediambiental o de tipus social. En particular, es poden establir, entre d'altres, consideracions mediambientals que persegueixin: la reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle; el manteniment o la millora dels valors mediambientals que es puguin veure afectats per l'execució del contracte; una gestió més sostenible de l'aigua; el foment de l'ús de les energies renovables; la promoció del reciclatge de productes i l'ús d'envasos reutilitzables; o l'impuls del lliurament de productes a granel i la producció ecològica.

La seguretat jurídica en la contractació pública sostenible

Es podria objectar que per assolir els objectius de l'economia circular en la contractació pública andorrana no caldria canviar la llei, que seria suficient que els plecs de condicions administratives i tècniques incloguessin les normes tècniques i criteris d'adjudicació que afavoreixin la contractació amb un enfocament d'economia circular.

Jo no n'estic tan segur. Crec que els processos de contractació pública guanyarien seguretat jurídica si explícitament la llei autoritzés a tenir en compte uns criteris qualitius de les ofertes en els quals es tingués en compte els costos del cicle de vida complet del producte o obra i no només el preu de la compra.

D'altra banda, també opino que la Llei general de finances públiques i la Llei de sostenibilitat

de les finances públiques no concedeixen cap marge per introduir en les licitacions altres prescripcions que les merament monetàries i financeres.

A mode de conclusió

Deia Ernest Renan que "le jugement critique exclut le jugement dogmatique. Qui sait si la finesse d'esprit ne consiste pas à s'abstenir de conclure? "

Amb tot, el meu enfocament crític al tema de l'economia circular, tal com està arribant al gran públic, no m'excusa de plantejar unes conclusions provisionals:

- L'economia circular és una eina que pot mitigar el deteriorament ambiental, però no és un objectiu en si mateix; ni serà cap panacea si el capitalisme consumista no fa un canvi radical que marqui distàncies amb el neoliberalisme imperant.
- La implementació pràctica de l'economia circular està encara molt *verda*; manquen instruments jurídics, estandardització i traçabilitat perquè els residus valoritzats entrin al mercat amb garantia.
- Les administracions públiques han de donar exemple: eliminant el consum superflu en les compres i obres, prenent més cura en la conservació i manteniment dels seus béns i fomentant la incorporació dels seus proveïdors de materials i serveis (en tot el cicle de vida) a l'economia circular. Cal modificar la Llei de contractació pública per adaptar-la a les noves exigències.
- Cal estar molt atents als efectes indesitjables –tant en el vessant productiu com en el consum– que pot provocar el trànsit cap a l'economia circular sobre les desigualtats: socials, de gènere, entre petites i grans empreses, i entre països. Penso, en particular, en concentracions monopolistes, en discriminacions laborals, en una marxa enrere en la (lenta) convergència entre països emergents i els desenvolupats, i també en un retrocés en l'equilibri de gènere en les feines de la llar.
- També cal estar molt atents a l'omnipotència dels *experts*; quan aquests experts no estan al servei i sota el control de les institucions democràtiques sinó que esdevenen –en substitució del sufragi universal– guies i redactors del programa de societat, estem canviant perillosament de règim polític.
- El que ens hauríem de plantejar –com diu Thomas Piketty– és determinar els modes d'organització social, les institucions i les polítiques públiques més apropiades per permetre construir una societat justa, amb els nostres coetanis i amb les generacions futures; tot això en el marc d'un estat de dret, les regles del qual siguin conegudes anticipadament, aplicables a tots i que puguin ser debatudes democràticament.

Ferran Goya i Rodríguez de Castro,

enginyer agrònom i director general i fundador de Semsà

Notes

1 JEAN BAUDRILLARD *La société de consommation*. Denoël, París, 1970.

2 JOHN R. SAUL *Diccionario del que DUDA*. Ed. Granica, 2000.