

# INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ECONOMÍA CIRCULAR



# **INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ECONOMÍA CIRCULAR**

**1. Las instituciones públicas en la promoción de un nuevo modelo económico sostenible**

**2. Hacia un Plan de Acción Ambiental para la Unión Europea**

**3. Las instituciones públicas y la regulación de la publicidad verde**

**4. Las instituciones públicas y la incorporación de un enfoque ecológico en los procesos de compra y contratación**

**5. Las instituciones públicas y la educación sostenible de los consumidores**

# Las instituciones públicas en la promoción de un nuevo modelo económico sostenible

Dada la influencia que el medio ambiente ejerce hoy en día en la agenda pública, las imágenes que se proyectan respecto a la naturaleza, **la ecología y el medio ambiente se han convertido en un factor fundamental para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos y los consumidores.**

Por este motivo, las estrategias y acciones en las que directa o indirectamente se apela a la ecología, el medio ambiente o lo “verde” consecuentemente, han pasado a constituir un factor diferenciador y competitivo no solo para las empresas, sino también para otros agentes de la sociedad. Unas y otros **utilizan la publicidad para seducir y manipular al público con la intención de combatir presiones externas y desviar la atención de otros aspectos menos atractivos.**

Bajo estas premisas nace lo que conocemos actualmente como “Greenwashing”, expresión mediante la cual nos referimos al uso por parte de distintos organismos, empresas e instituciones, de una ampliación selectiva de la información medioambiental positiva, que produce una imagen distorsionada e intencionadamente tendenciosa a favor de los aspectos “verdes”, interpretados como positivos por los consumidores.

Todos aquellos que confían en la autorregulación del mercado y en la prevalencia del consumidor y ciudadano informado y racional creen que cuando las empresas actúan contra los valores de la sociedad (como serían los derechos laborales o la sostenibilidad) hay una reacción por parte de los ciudadanos y consumidores. Así, estos impondrían su voluntad a través de sus decisiones de compra, castigando a estas

empresas hasta que el mercado vuelva de nuevo a recuperar el estado de equilibrio. Sin embargo, el desarrollo de una publicidad comercial suficientemente fuerte para manipular la opinión pública a gran escala, ha tenido como consecuencia que esta autorregulación “natural” se encuentre gravemente perturbada.

Está sobradamente demostrado que **la publicidad tiene un papel clave en el posicionamiento de productos, empresas y conceptos en las sociedades muy desarrolladas.** Los ciudadanos reciben miles de impactos publicitarios diariamente, pero **disponen de escasa información sobre los mecanismos de actuación de la publicidad, un conocimiento que les podría brindar cierta resistencia contra manipulaciones externas.**

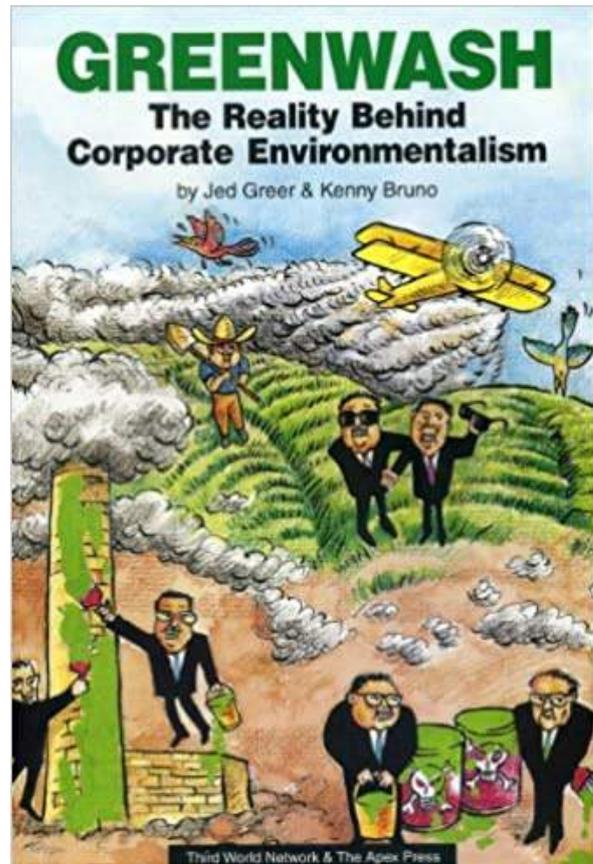
La influencia real y las posibilidades de manipulación de los medios de información y redes digitales sobre la sociedad es en la actualidad uno de los temas más disputados en el campo de la sociología de la comunicación. La influencia de estos medios de comunicación de masas y digitales sobre la población no consiste solo en decir a los ciudadanos y consumidores lo que tienen que pensar, sino también lo que no tienen que pensar, obviando unos aspectos y amplificando otros.

En este sentido recordemos que uno de los primeros casos conocidos de Greenwashing tuvo lugar en los años 60, cuando la industria química norteamericana desarrolló una campaña publicitaria con la intención de compensar un movimiento ecologista creciente que en ese momento ejercía presión a favor de un endurecimiento de la legislación.

En 1992 Kenny Bruno publicó su “The Greenpeace Book of Greenwashing”, en donde por primera vez se difundió el término, haciendo referencia a un nuevo tipo de demagogia publicitaria que tuvo lugar básicamente en países anglosajones, con muy poca repercusión en otros países. En España nos encontramos con aproximaciones al tema y también con las primeras investigaciones sobre el papel de los mensajes verdes en la psicología de la opinión de los consumidores hacia el año 2008.

Sin embargo, donde el término ha calado con mayor interés es en el entorno de los movimientos, colectivos y asociaciones para la defensa de los consumidores y usuarios, dentro de la sociedad civil, con la publicación de los primeros informes respecto a este tema y la denuncia de los problemas que viene causando en la sociedad española, entre los consumidores españoles. Sin embargo, en la sociedad española hay poca repercusión mediática sobre este tema. Pensamos que es fundamental ampliar y difundir la información de manera objetiva sobre las prácticas del Greenwashing en España, describiendo el comportamiento y el lenguaje utilizado en la transmisión de información medioambiental corporativa de las empresas. Para esto será necesario diferenciar entre el discurso oficial de éstas y los efectos de las acciones que desarrollan en el ámbito mundial. En el lado de los consumidores (receptores), asistimos a un efecto distorsionador del mensaje oficial difundido por una empresa en la percepción del consumidor, logrado principalmente mediante la amplificación o la omisión de información en la publicidad de sus marcas.

Las instituciones públicas deben jugar un papel decisivo para resolver la cuestión de si, desde el punto de vista de los ciudadanos y consumidores, los mensajes y acciones del marketing ecológico son beneficiosos para la sociedad y especialmente para los ciudadanos, en su rol de consumidores de productos “más respetuosos” con el entorno. Las instituciones públicas también son fundamentales a la hora de tomar iniciativas para despertar a nuestra sociedad de esta ilusión de una “gran revolución verde” creada artificialmente por las empresas, sin que en realidad dicha revolución esté teniendo lugar.



2º libros de Kenny Bruno y Jed Greer. 1997

Los grandes accidentes industriales, las aportaciones científicas sobre los efectos de las emisiones y los residuos, unidos a una mejor accesibilidad a la información, son los responsables de los grandes cambios en la opinión pública acerca del medio ambiente a nivel mundial. Vivimos en una sociedad dominada por el miedo y sentimos una constante angustia por el futuro y las amenazas que alberga. En este sentido, el deterioro ambiental constituye uno de los aspectos de mayor preocupación, como demuestran en todos los países diferentes estudios sobre la percepción del medioambiente en relación a los consumidores. En el reparto de responsabilidades, las empresas son percibidas por los ciudadanos y consumidores como la mayor fuente de problemas ambientales. Para solucionarlo, la gran mayoría de los consumidores estarían dispuestos a comprar

productos más respetuosos con el medio ambiente. **Esta percepción no es gratuita, ya que la actividad de las empresas se encuentra a menudo ligada a un considerable impacto ambiental.** Por este motivo, tanto el aumento de la preocupación del ciudadano por el medio ambiente como la presión de las instituciones públicas han provocado que la mayoría de empresas incorporen los objetivos ambientales como factores de competitividad entre sus productos. **En esta tarea, las empresas actúan con una racionalidad económica a la hora de incorporar el medio ambiente a su gestión, evaluando costes de inversiones y beneficios asociados al incremento de la eficiencia productiva y a la mejora de su imagen.** A la vez, esto les ayuda a evitar posibles demandas judiciales, mediante el giro hacia una estrategia "verde".



Dado que la clave para mantener la rentabilidad de las empresas a largo plazo es su buena relación con sus interlocutores (stakeholders), es necesario satisfacerlos para legitimar su modus operandi. De la identificación de este concepto ha surgido la idea de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), término mediante el que las

empresas proclaman su compromiso voluntario a contribuir en la mejora de la sociedad y del medio ambiente, no limitándose a cumplir la mera normativa (overcompliance). La comunicación de su Responsabilidad Social Corporativa es el punto decisivo para las empresas que intentan maximizar los beneficios de una buena imagen. Por esta razón, los informes empresariales sobre RSC son cada vez más elaborados y publicitados.

Sin embargo, un punto débil en la comunicación de la RSC es la falta de unos estándares o normas internacionales bien definidas, en cuanto a los métodos de evaluación ambiental de las empresas, muchas veces inexistentes o realizados por empresas certificadoras dependientes de las mismas compañías. Tanto es así, que diversos estudios han criticado y denunciado la fuerte influencia del sector empresarial sobre las Naciones Unidas en el momento de declarar la RSC como herramienta adecuada para afrontar la crisis ecológica mundial. **Por otro lado, también se observan graves diferencias entre la declaración de buenas intenciones por parte de las empresas (policy commitment) a nivel de dirección, y la posterior elaboración e implementación de programas concretos de RSC (policy implementation).**

La percepción que el público general tiene de las empresas está claramente influida por diferentes factores, como serían su ámbito de actuación, su complejidad estructural o la tangibilidad de los impactos. De este modo, hay sectores industriales que por su propia naturaleza generan directamente un impacto frecuente, extensivo o muy visible sobre el medio ambiente y cuyas empresas se encuentran en el punto de mira de la sociedad civil. De otro lado, las empresas, debido a su pertenencia a diferentes sectores y sus respectivas formas organizativas y desarrollo a lo largo de la historia, experimentan y responden a presiones externas diversas y, como resultado, muestran diferentes estrategias tanto en cuanto a su imagen como a sus políticas medioambientales.

Como hemos apuntado con anterioridad, las instituciones públicas deben representar un papel decisivo a la hora de garantizar la necesaria armonía entre el desarrollo económico y empresarial por un lado, y el respeto al medio natural y la contribución al desarrollo social y de las comunidades por el lado de los ciudadanos y consumidores. Por tanto, la intervención de la Administración Pública en aquellas actividades económicas que implican consecuencias sobre el entorno es una necesidad creciente en todas las esferas de la sociedad actual. **La conciencia creciente por el respeto al medio ambiente y la comprobación científica de la existencia de un cambio climático producido por la actividad del ser humano, suponen la emergencia y desarrollo de un nuevo modelo social y económico de relaciones productivas que está tomando fuerza en los países más desarrollados y en general en todas las sociedades occidentales. Este nuevo modelo social y económico de relaciones productivas se ha denominado “Economía Circular” y propugna el respeto y conservación del medio natural y sus recursos limitados,** así como la concienciación y uso eficiente de los recursos disponibles por personas y empresas en la economía y sociedad. En la actualidad el “Desarrollo Sostenible” es un concepto teórico que podemos encontrar tanto en los estudios sobre medio ambiente como en aquellos otros dedicados al management empresarial. Así, desde una óptica de desarrollo sostenible se promueven sistemas económicos y productivos que intentan aunar tanto el desarrollo, como la prosperidad económica, social y medioambiental.

Desde el ámbito de las instituciones públicas, en 2015 la Comisión Europea publicó el documento “Closing the loop – An EU Action Plan for the Circular Economy”, en el que se propone una nueva estrategia que guía un cambio de paradigma económico y empresarial hacia una economía circular, lo cual supone pasar de un modelo económico lineal (obtener-fabricar-consumir-desechar) a otro circular que pretende respetar los límites del planeta, incrementando la utilización de recursos renovables y reciclables a la vez que se reduce el consumo de materias primas y energía y se reducen las emisiones y desperdicios. **Esta transición va a requerir la colaboración de todos los agentes políticos, sociales, económicos y empresariales.** Nuevos modelos de negocio, fiscalidad, o incluso educativos serán necesarios para su implantación real.

Desde el ámbito empresarial, este fenómeno también es creciente como preocupación directiva. Según la encuesta de la conocida consultora estratégica McKinsey’s Global Survey Report (2014) entre más de tres mil ejecutivos, la sostenibilidad medioambiental de los negocios tiene cada vez mayor importancia estratégica en la empresa, constituyendo una máxima prioridad, pero también sigue siendo igualmente importante para los directivos forjarse una reputación respetuosa con el medio ambiente. No debemos perder de vista el cambio de paradigma empresarial al respecto, ya que durante la mayor parte del pasado siglo XX existió la convicción de que las empresas debían elegir entre respeto al medio ambiente o la competitividad y rentabilidad. Desde esta nueva postura, los directivos deben asumir el reto del respeto al medio ambiente y, en contra de la visión tradicional que suponía asumir costes adicionales por ser respetuosos con el medio natural, bien gestionado podría suponer una ventaja competitiva para aquellas empresas que son capaces de ver en el dilema una oportunidad, innovar y desarrollar nuevos modelos de negocio (ecológicos) diferenciados de la competencia, mejorando su reputación e imagen frente a los consumidores. Además, la propia conciencia ecológica de las empresas supone un ahorro en costes, pues cualquier tipo de contaminación o desecho que se produce en el proceso productivo y que se trate de recudir redundará en un ahorro de costes, mejorando la eficiencia.

Desde el ámbito de las instituciones públicas tenemos que destacar los esfuerzos que desde la Comisión Europea se están llevando a cabo, con la creación de la Agencia Europea para el Medio Ambiente. Desde esta perspectiva, es necesario un cambio de paradigma (Economía Circular) desarrollando y aplicando principios legales que determinarán el compromiso y la postura estratégica de las empresas respecto al planeta. Estos principios son la prevención de la contaminación, el alargamiento del ciclo de vida del producto, y por último, el desarrollo sostenible. Las instituciones públicas son actores fundamentales en un entorno en donde cada vez existe mayor concienciación medioambiental por parte de los ciudadanos y consumidores y por tanto, su papel como garantes de un nuevo modelo económico circular responde a las demandas planteadas por clientes, proveedores, competidores, fondos de inversión, organizaciones no



gubernamentales (ONGs), medios de comunicación, gobiernos y sociedad en general. Para lograrlo, las instituciones públicas deben desarrollar políticas y programas de acción comprometidos con el medio ambiente y lograr buenos resultados medioambientales de cara a la sociedad, y también deben comunicar estas políticas y estrategias activamente para concienciar a los consumidores y buscar la cooperación de estos en el cambio de mentalidad y de modelo económico. De esta forma, las instituciones públicas cumplen con las exigencias y demandas formuladas por los ciudadanos hacia la consecución de productos más sostenibles y servicios más respetuosos con el medio ambiente, minimizando a la vez potenciales problemas futuros y logrando la aceptación social y comercial de las actividades de las empresas a largo plazo.

Existe una demanda creciente de consumidores en todo el mundo cuyo parámetro de compra principal es el respeto al medio natural, tanto del producto o servicio que está adquiriendo, como de la propia empresa que lo produce, sirve o comercializa el producto. De esta forma, una de las vías más eficaces y sólidas para diferenciar el

producto, servicio y/o compañía del resto de competidores es a través de variables medioambientales, como por ejemplo, mediante la utilización del etiquetado “verde”. Por ejemplo, las instituciones públicas vienen desempeñando un papel fundamental en la promoción de nuevas tecnologías productivas más respetuosas con el medio natural, fomentando la producción limpia, donde se modifica la forma de producir o prestar el bien o servicio con la meta de reducción de su impacto medioambiental, ya sea por ejemplo reduciendo la cantidad de inputs (materias primas o componentes), la energía utilizada en la producción o su procedencia (de fuentes de generación renovables, por ejemplo), o reduciendo la cantidad de desperdicio y contaminación que se genera en el propio proceso productivo. Estas innovaciones medioambientales de producto, por su visibilidad en el mercado al cual se dirigen, potencian la diferenciación de las empresas en estos temas respecto a sus competidores.

Los principios orientadores de las instituciones públicas en temas medioambientales sirven para que las empresas puedan gozar de una buena reputación y legitimidad entre los consumidores y ciudadanos. **En términos generales, la legitimidad se refiere a la impresión que tienen los ciudadanos y consumidores sobre las acciones y comportamiento de una empresa, a la cual otorgan su aprobación o desaprobación.** De esta forma, el camino por el cual una empresa puede obtener legitimidad es reflejando conformidad a ciertas normas y valores en el marco de una sociedad para un ámbito concreto espacial y temporal. Como ya hemos comentado, los diferentes actores sociales (instituciones y consumidores) presionan a las empresas para que acepten sus demandas específicas. Como respuesta, las empresas tratarán de hacer suyas estas demandas sociales con el objetivo de incrementar su aceptación social a través de la construcción de una buena imagen y reputación (en el mercado) y una buena legitimidad (para el caso de las organizaciones de consumidores y medioambientales). Con ello las empresas conseguirán incrementar las ventas y beneficios futuros, además de evitar problemas futuros derivados de malas relaciones, multas e infracciones de las normas emanadas de las instituciones públicas.

La legitimidad medioambiental, es aquella impuesta fundamentalmente por organizaciones de consumidores, ecologistas, los medios de comunicación, los diferentes niveles de Administraciones Públicas, etc., que representan y dan a conocer el compromiso medioambiental de las empresas a las comunidades y sociedad en general. La actividad de comunicación y control de estos agentes resulta fundamental dado que la mayoría de la sociedad, comunidades y ciudadanía no tiene contacto directo con la empresa y por tanto, no puede realizar una valoración directa del verdadero compromiso con el medio ambiente de las empresas. Así, la interpretación que estos intermediarios hagan, junto con su actividad de vigilancia y control, resultan de especial relevancia para la estrategia medioambiental de las compañías, fruto de las mayores presiones políticas, regulatorias y sociales, que cada vez se ejercen con más intensidad y frecuencia. Dentro de su papel de vigilante y controlador, la labor de las instituciones públicas resulta, incluso, más marcado, en algunos sectores de actividad muy contaminantes, así como para el caso particular de las empresas multinacionales con actividades extractivas o de manufactura en determinados países y áreas geográficas en vías de desarrollo social. Este papel de promotor de este nuevo paradigma económico y social que hemos denominado “Economía Circular”, supone uno de los mayores retos al que se deben enfrentar las instituciones públicas hoy día.

La labor de las instituciones públicas como promotoras y vigilantes de acciones tendentes a la sostenibilidad ambiental se enmarca en un nuevo paradigma social y económico denominado en Europa “Economía Circular”, que se ha venido a denominar también “Desarrollo Sostenible”. En ambos casos el papel de las Administraciones Públicas en los países desarrollados es primordial, pues apuestan por un desarrollo económico y también empresarial que maximice la eficiencia en la utilización de los recursos naturales, a la vez que minimice los impactos medioambientales negativos que la actividad productiva y humana genera. De esta forma, las instituciones públicas podrán garantizar que el desarrollo económico, medioambiental y social, puedan ir de la mano. Las instituciones públicas son las encargadas de establecer los límites de la responsabilidad medioambiental a las empresas, ayudando enormemente a detectar, auditar y evaluar la verdadera y compleja naturaleza de los impactos ambientales.

## **Las instituciones públicas son las encargadas de establecer los límites de la responsabilidad medioambiental a las empresas**



# HACIA UN PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL PARA LA UNIÓN EUROPEA

La idea de crear un Plan de Acción Ambiental en la Unión Europea se recoge en la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002. La Unión Europea, en concreto la Comisión Europea, había definido en el año 2001 las prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea hasta el año 2010 (y con posterioridad a esa fecha), y también había detallado las medidas que se debían adoptar para contribuir a la aplicación de su estrategia en materia de desarrollo sostenible. Con este enfoque medioambiental **se trata de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad** en materia de medio ambiente, superando el enfoque legislativo, y sustituyéndolo por otro estratégico. Para ello, se propusieron cinco ejes prioritarios de acción estratégica a nivel europeo:

- Mejorar la aplicación de la legislación en vigor hasta ese momento.
- Integrar al medio ambiente en otras políticas.
- Colaborar con el mercado.
- Implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.
- Tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Además, para conseguir mejorar la aplicación de la legislación, también se tienen en cuenta ciertas medidas específicas, como fomentar una red de comunicación entre los países; redactar informes sobre su aplicación y dar a conocer sus resultados (ya sean positivos o negativos); mejorar las normas de inspección; luchar contra los delitos ecológicos; y garantizar la efectiva aplicación de toda la legislación vigente mediante el recurso al Tribunal Europeo si fuese necesario.

Este programa de acción prevé entonces la adopción de estrategias referidas a contaminación atmosférica, medio marino, uso sostenible de los recursos; prevención y reciclado de residuos; uso sostenible de los plaguicidas, protección de los suelos, y medio ambiente urbano; todas ellas con un enfoque global y a largo plazo. Y para que todos los objetivos que se proponen se cumplan, ciudadanos y entes públicos han de colaborar. La opción que se presenta a las Administraciones Públicas es la de aplicar estos principios en el momento de establecer licitaciones y compras públicas.

## LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD VERDE

El tema de la sostenibilidad y la economía circular ha sido objeto de noticias en la prensa y en los informativos televisivos, especialmente a raíz de la celebración de las cumbres y conferencias nacionales e internacionales respecto a estos temas. Los medios de comunicación cada vez son más sensibles respecto al tratamiento de temas trascendentales para la humanidad como el aumento de la temperatura en el planeta, los acontecimientos naturales catastróficos, las energías renovables, la eficiencia energética,

proyectos o actuaciones oficiales, ciudadanas y de educación ambiental, el modelo actual de sociedad de consumo, el sostenimiento de la biodiversidad, etc.

De manera fehaciente se ha constatado en nuestros días la existencia de empresas que toman determinados “atajos” o políticas más sencillas, económicas y de menor para tratar de construir una buena imagen, reputación y legitimidad medioambiental que, en realidad, no reflejan un verdadero compromiso

Este fenómeno, desgraciadamente de ferviente actualidad, se ha venido a denominar greenwashing o “lavado verde”, y podemos definirlo como una difusión deliberada y selectiva de información medioambiental positiva de la empresa sin llegar a difundir toda la información negativa con la clara intención por parte de la dirección de la compañía de crear una buena imagen, reputación y legitimidad medioambiental. El lavado verde supone una estrategia deliberada donde de manera desproporcionada se comunican y publicitan mejoras y beneficios medioambientales de sus productos, servicios y procesos productivos.

Gracias a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, Internet, etc., las empresas que apuestan por este tipo de atajos cada vez lo tienen más difícil. **Las redes sociales hacen que el control de estas actividades sea más efectivo y por este motivo se desincentiven estas nefastas prácticas. Las organizaciones ecologistas y también las de consumidores y usuarios realizan una labor de control y monitoreo muy activa sobre estas prácticas de greenwashing.**

La doctrina económica tradicional gusta de distinguir, como suelen hacer los mercantilistas, entre publicidad informativa y publicidad persuasiva, atribuyendo especialmente a la segunda alcance o efectos comerciales o mercantiles. La tutela administrativa de la publicidad ha dado paso a un actual sistema de tutela judicial. A la prohibición civil del engaño en la Ley General de Publicidad, en la legislación especial de las Comunidades Autónomas (en materia de comercio, defensa de los consumidores y publicidad), se suman la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia y las prohibiciones de engaño de la Ley 32/1988 de Marcas. A todo ello hay que añadir la inclusión del delito publicitario en el nuevo Código Penal. Por su parte, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de la Defensa de los Consumidores, introduce importantes novedades sobre el ámbito del control y alcance de la publicidad. Por lo pronto modifica la vieja concepción de que se trata simplemente de una información inocua, que no supone garantía o responsabilidad alguna como consecuencia de sus contenidos. La Ley de Defensa de los Consumidores establece con claridad una nueva doctrina (que llevada a sus últimas consecuencias enlaza con la del contrato de adhesión, en el sentido de que los consumidores pueden exigir el cumplimiento efectivo de las prestaciones o contenidos de los anuncios o reclamos publicitarios de las empresas)

Además, los productos deben incorporar y permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente (art.13). La publicidad falsa o engañosa de productos o servicios se considera un fraude, además de sancionar con la misma calificación cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio (art.34.4). La comunicación comercial, la publicidad, es un universo, un agregado dentro del que convergen diversos servicios, entre ellos los medios de comunicación que actúan como soportes de los mensajes a las empresas. La Directiva del Consejo CEE 84/450, de 10 de septiembre de 1984, en materia de “Publicidad engañosa”, (modificada por la Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa) define la publicidad como “toda forma de comunicación realizada en el marco de una actividad comercial, industrial, artesanal o liberal, con el fin de promover el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones.

**Publicidad engañosa es toda publicidad que, de una manera cualquiera, incluida su presentación, induce a error a las personas a las que se dirige o afecta** y que, debido a su carácter engañoso puede afectar a su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o capaz de perjudicar al competidor”. Esta directiva impone a los Estados la obligación de promulgar normas para que los afectados por la publicidad engañosa puedan reclamar contra sus efectos por la vía administrativa o judicial. Asimismo, establece la necesidad de que los órganos internos de garantía frente a la publicidad engañosa tengan competencias para reparar eficazmente los efectos negativos de esta publicidad. La Libertad de Expresión aplicada a la publicidad no es un derecho absoluto o ilimitado, sino regulado por la Ley y en equilibrio con los demás derechos y libertades de la sociedad.

El objeto de las instituciones públicas en materia de publicidad, por tanto, debe ser el de **contribuir a que la publicidad constituya un instrumento particularmente útil en el proceso económico, velando por el respeto a la veracidad de los mensajes publicitarios y los derechos de los destinatarios de la publicidad.**

# LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LA INCORPORACIÓN DE UN ENFOQUE ECOLÓGICO EN LOS PROCESOS DE COMPRA Y CONTRATACIÓN

La preocupación de la protección al ambiente por parte de las instituciones públicas también debe estar presente en la contratación administrativa, con el fin de colaborar con las políticas del llamado desarrollo sustentable o sostenible. El poder de compra de la Administración Pública debe responder a criterios que le permitan desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente, para asegurar que todo ciudadano tenga derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por este motivo las instituciones públicas están legitimadas para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho y las leyes deben determinar las responsabilidades y las sanciones en caso de infracción de tales derechos.

En los pliegos de condiciones o de bases de las compras o adquisiciones públicas, las instituciones públicas pueden defender los derechos de los consumidores estableciendo cláusulas, condiciones o requisitos de carácter ambiental (protección ambiental o de carácter sustentable) acordes con el deber de proteger a los consumidores. **Se entiende por compra verde la adquisición de productos o servicios, tomando en cuenta no sólo los aspectos económicos o técnicos de lo adquirido, sino además el comportamiento o impacto ambiental que dichos productos o servicios tienen.** La expresión equivale a realizar compras de manera inteligente, comprar productos que ayuden a conservar los recursos naturales, ahorren energía y eviten el desperdicio. Estas compras implican aprender sobre todas las maneras en las que un producto puede afectar al medio ambiente durante su ciclo de vida: los materiales que se usaron para su fabricación, la manera como se usan, qué se hace con él cuando terminamos de usarlo; todo lo necesario para que las instituciones públicas puedan hacer elecciones inteligentes.

Las compras verdes implican que las instituciones públicas, cuando adquieren bienes o servicios, toman en cuenta criterios ambientales para tomar su decisión de compra final (como por ejemplo comprar papel que en su manufactura se hayan utilizado materiales reciclables.

Una compra verde es aquella contratación en la cual se han contemplado requisitos ambientales relacionados con una o varias de las etapas del ciclo de vida del producto.

**Las compras públicas sustentables se basan en los procesos que deben seguir las instituciones públicas para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la sociedad, al mismo tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente.** Por ejemplo, en el Informe Brundtland, conocido como "Nuestro futuro Común", publicado en 1987 por la Comisión de las Naciones Unidas, informe dirigido por la médica noruega Gro Harlem Brundtland, ya se incluye el concepto de desarrollo sustentable o sostenible.

La Administración Pública es un ente clave y poderoso de consumo. En este sentido sería lícito utilizar la influencia y la dimensión de este ente público para fomentar un consumo más responsable, no sólo ejecutando compras responsables, dentro de la Administración, sino también sirviendo esta como ejemplo para los ciudadanos consumidores en sus inversiones diarias, ordenando las prioridades de los procesos de licitación, para que se elija una opción más amigable con el medio ambiente antes que una simplemente más beneficiosa económicamente.

El sistema político y económico de España se articula en torno al Estado de derecho y de bienestar, y se basa en una economía social de mercado (este modelo también es característico de la mayoría de las naciones de Europa occidental). Evidentemente, el mercado no puede satisfacer por sí solo las necesidades de toda una sociedad, por tanto se le atribuye al Estado la obligación de intervenir activamente en los casos en los que se produzca un menoscabo de intereses sociales. Por tanto, dentro del libre mercado, el Estado es el ente encargado de corregir los desequilibrios sociales o necesidades no satisfechas que se produzcan.

**Un instrumento importante mediante el cual el Estado puede intervenir en la competencia del mercado es la economía social:** las instituciones públicas reciben financiación para satisfacer necesidades públicas. Las Administraciones Públicas serían pues las encargadas de distribuir la riqueza nacional, invirtiendo en productos y servicios necesarios para poder satisfacer las necesidades de toda la sociedad. Para cumplir con su cometido, las instituciones públicas deben poner en marcha procesos de contratación, mediante los cuales el Estado “seleccione” (en base a una serie de criterios y condiciones previstas en los pliegos de licitación) a la(s) persona(s) o empresa(s) adecuada(s) para llevar a cabo los servicios, la obras, u ofrecer aquellos productos que más puedan satisfacer las demandas del Estado.

Como ya hemos indicado, en los pliegos de la licitación se muestran las características básicas que han de tener las compras o los contratos para poder ser otorgados. Por tanto, **lo que planteamos es un enfoque a la innovación, sostenibilidad y la protección medioambiental de esas características básicas, premiando así aquellos productos o servicios que más se acerquen a este enfoque basado en la innovación, sostenibilidad y la protección medioambiental.**

La protección medioambiental es hoy en día uno de los temas que más preocupan a los consumidores y los poderes públicos. Por este motivo, la Unión Europea ha adoptado el compromiso de transformarse en una economía verde e integradora que garantice el conocimiento y el desarrollo, de cara a una efectiva protección medioambiental. **El Programa General de Medio Ambiente, publicado por la Comisión Europea en el año 2013 (bajo el lema “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”)** establece objetivos centrados en las protección del capital natural de la Unión (la política medioambiental de la UE se articula, desde su surgimiento en los años sesenta, en torno a programas de acción que establecen objetivos para un periodo de varios años). Como ya se ha hemos señalado con anterioridad, la compra pública es la que debe demandar soluciones innovadoras para la mejora de la eficiencia de un servicio público. Los criterios de mejora de eficiencia se basarán en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, en el valor añadido y en la cohesión social. Así, los gestores del sector público pueden, mediante licitaciones de contratación, demandar productos o servicios que todavía no existen, o no se han

terminado de desarrollar, destinados a la mejora de bienes, servicios y prestaciones públicas. Las empresas privadas son los entes que tiene el papel de proponer estas soluciones innovadoras que resuelvan los problemas y necesidades expresadas por la Administración.

Estas fórmulas de licitación, basados en la mejora de la sostenibilidad ambiental, en el valor añadido y en la cohesión social, otorgan a las instituciones públicas la oportunidad de actuar de forma consciente en relación al medio ambiente. La ejecución de compras públicas verdes supone mejorar la eficiencia de los productos y los servicios públicos mediante la incorporación de aspectos sostenibles, que solucionen problemas y satisfagan necesidades sociales. De este modo se ahorran costes, no sólo en el precio de compra (un producto más eficiente significa entre otras cosas una producción menos costosa, por lo tanto será más barato), sino en el coste de la vida del producto o servicio. Es decir, innovación también significa producir de forma más sostenible. Este tipo de compra innovadora, se denomina “compra pública verde”.



La compra o contratación verde es una de las vías principales por las que las Administraciones Públicas pueden contribuir a la economía circular y al uso eficaz de los recursos. Legalmente existen numerosas posibilidades para que los licitadores públicos integren criterios ambientales en los procedimientos de contratación. En el año 2004, la Unión Europea, dentro de su Sexto Plan de Acción Ambiental (parte del programa comunitario de desarrollo sostenible), incluyó en ese año un nuevo marco legal para la compra pública, en el que se mencionó explícitamente la posibilidad de incluir criterios ecológicos en los procesos de contratación.

El mismo año, **la Unión Europea publicaba el primer manual para la “compra verde”, o manual de adquisiciones ecológicas, con el propósito de ofrecer a las distintas instituciones públicas una orientación de cómo integrar los criterios de compra y contratación.** Dos años más tarde, en 2006, se diseñaría la nueva estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible, y más adelante, en 2008, se publicaría una Comunicación sobre “Contratación pública para un medio ambiente mejor”. Recientemente, se ha dado forma a una Estrategia Europa 2020, y por último la **Directiva 2014/2 UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión pública en la Unión Europea,** conformando todas estas iniciativas el marco general de acción de la Unión Europea en materia de Compra Pública Verde (CPV).

## LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LA EDUCACIÓN SOSTENIBLE DE LOS CONSUMIDORES

La transformación económica y medioambiental debería estar presente en la agenda de las acciones que las Administraciones Públicas deben emprender en todos los niveles educativos (desde la educación básica a la superior) para promover entre los ciudadanos y futuros consumidores una conciencia más ecológica y respetuosa con el entorno y los recursos naturales.

Las acciones de enseñanza de casos de economía circular para la promoción de la sostenibilidad medioambiental en diferentes áreas de conocimiento y niveles educativos permiten **introducir los principios de economía circular entre los materiales docentes de distintas asignaturas,** al objeto de introducir el “pensamiento circular” entre el alumnado. En algunos niveles educativos se están realizando actividades a través de aprendizaje basado en juegos aplicado al conocimiento de la economía circular. El propósito de estas experiencias educativas se fundamenta en la necesidad de que la comunidad educativa, y en especial los estudiantes de todos los niveles, conozcan e interioricen modelos económicos sostenibles medioambientalmente. Se debe partir del modelo de economía circular, un nuevo paradigma de la gestión económica de los recursos, centrado en la reutilización de éstos y en la reducción de la generación de residuos.

Para dar a conocer este modelo económico se deben desarrollar actividad de carácter transversal, metodologías docentes y tecnologías innovadoras. Para ello algunas experiencias educativas para el fomento de la economía circular utilizan el aprendizaje basado en juegos, así como programas de realidad aumentada. Las actividades se desarrollan a través de juegos en los que los participantes se enfrentan a retos en las distintas fases de la economía circular.

**Las instituciones públicas deben promover acciones educativas orientadas a implementar estrategias pedagógicas para concienciar a la comunidad educativa sobre la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por Naciones Unidas.** Dentro de este contexto, es importante desarrollar actividades que sirvan para plantear la sostenibilidad de los actuales sectores industriales y la divulgación de la economía circular como modelo alternativo sostenible.

Las Administraciones Públicas deben partir de la base de que la sostenibilidad es un objetivo para implementar en toda la comunidad educativa, por lo que las actividades de fomento de la economía circular deben estar dirigidas a todos los componentes, tanto estudiantes, como docentes, consumidores y ciudadanos en general.

El planteamiento de actividades educativas debe estar fundamentado en la estructura de la economía circular y las diferentes etapas en las que ésta se desarrolla, aplicado a distintos sectores industriales: los materiales, la fabricación, la distribución, el consumo responsable, el reciclaje y tratamiento de residuos, etc.

**La economía circular tiene como objetivo mantener durante el mayor tiempo posible el valor de los productos, los materiales y los recursos, reduciendo al mínimo la generación de residuos.** El ciclo de vida de un producto comienza con su diseño, y dentro de esta etapa, los materiales que lo componen son esenciales para obtener un producto sostenible. Dentro de la economía circular, el ecodiseño tiene en cuenta no solo el uso que el consumidor va a dar al bien, sino también el impacto medioambiental de la obtención de sus componentes, así como que dicho impacto sea mínimo cuando la vida útil del bien finalice, permitiendo su reciclaje o reutilización.

Por tanto, **uno de los objetivos educativos debe ser el que los alumnos de todos los niveles educativos tomen conciencia de la importancia de los materiales con los que se fabrican los productos.** Para ello, los alumnos deben ser instruidos sobre el origen de los principales tipos de materiales de los productos, incidiendo en la huella medioambiental a que da lugar su producción y desecho. Los alumnos deben aprender a valorar los materiales de cada producto en base al porcentaje de cada material contenido, así como en función de la sostenibilidad de cada uno de ellos, identificando los materiales considerados menos sostenibles y aprendiendo a valorar los más sostenibles (naturales, reciclados y ecológicos).

En el modelo de economía circular, la etapa de producción incide no solo en la sostenibilidad medioambiental de la misma (uso de materiales reciclados o sostenibles, energías renovables, incremento de la vida útil de los productos, etc.), sino que para desarrollar todo su potencial necesita de un entorno social sostenible y justo. En el caso de algunas industrias, la situación es especialmente preocupante puesto que millones de personas que trabajan en ellas, un porcentaje muy significativo no alcanza el salario mínimo.

A ello hay que añadir condiciones laborales precarias, con largas jornadas laborales y reducida o nula protección de los derechos de los trabajadores, en especial mujeres y niños. Por tanto, **el objetivo del sistema educativo y de las instituciones públicas debe ser el de hacer reflexionar a los alumnos sobre las condiciones laborales de los países en los que se fabrican determinados productos y concienciarlos de la necesidad de alcanzar unas condiciones justas para esos trabajadores.**

Para concienciar a los alumnos el sistema educativo debe proporcionar información sobre las condiciones mínimas que debe comprender un salario digno y sobre las condiciones laborales de países subdesarrollados en los que mayoritariamente se fabrican bastantes de los productos que se consumen a nivel mundial. Es una tarea del sistema educativo el que los alumnos conozcan el grado de cumplimiento de los derechos laborales de los países en los que se fabrican los productos que consumimos e identificar los países en función del cumplimiento de los derechos laborales.



C<sub>3</sub> O<sub>1</sub> N<sub>1</sub> S<sub>1</sub> U<sub>1</sub> M<sub>3</sub> E<sub>1</sub>

L<sub>1</sub> E<sub>1</sub> S<sub>1</sub> S<sub>1</sub>

S<sub>1</sub> H<sub>4</sub> A<sub>1</sub> R<sub>1</sub> E<sub>1</sub>

B<sub>3</sub> E<sub>1</sub> T<sub>1</sub> T<sub>1</sub> E<sub>1</sub> R<sub>1</sub>

Según la Agencia Europea del Medioambiente (AEMA) el transporte es responsable de más de una cuarta parte de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, de los que el 70% provienen del transporte por carretera y el resto es producido por el transporte marítimo y aéreo. Además, mientras que la industria y la producción de energía han reducido sus emisiones desde 1990, sin embargo, las emisiones del sector del transporte se han incrementado. En la economía circular la distribución de los productos es un elemento significativo del proceso económico, debido a su implicación en la sostenibilidad medioambiental del mismo.

Por ello, **una industria sostenible implica un consumo de productos cuya huella de carbono sea reducida.** Sin embargo, la globalización ha provocado que determinados países se especialicen en la producción, de modo que sea necesario el traslado desde estos lugares a los puntos de consumo, incrementando el transporte y, por tanto, las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, **el sistema educativo debe concienciar a los alumnos sobre “la huella de carbono” que implica el consumo de determinados productos y su impacto en el medioambiente, entendiendo la relación entre globalización, transporte y emisiones de CO<sub>2</sub>.** El reto educativo debe consistir en que el alumno compruebe dónde se fabrican los productos y qué distancia en kilómetros deben recorrer hasta llegar a nuestros hogares.

Durante las últimas décadas el modelo imperante desarrollado en la industria se ha orientado a fomentar el consumo rápido y constante de productos, como sistema para maximizar la satisfacción del cliente. En la economía circular, el consumo responsable es un elemento sustancial del proceso que implica la eficacia de la economía circular. En oposición a un consumo basado en la dualidad “Usar-Tirar”, la economía circular plantea un cambio en los hábitos de consumo de forma que éstos se ajusten a las necesidades reales de los consumidores y que seleccionen alternativas respetuosas con el medio ambiente. Por tanto, uno de los objetivos educativos será conseguir que los alumnos sean conscientes de sus hábitos de consumo y el impacto medioambiental de éstos.

**Para ello, el sistema educativo debe hacer reflexionar a los alumnos sobre sus costumbres y rutinas de compra diaria, semanal y mensual, si consideran esas adquisiciones necesarias, y si tienen en cuenta el impacto medioambiental.**

En el proceso de la economía circular, el tratamiento y el reciclaje de residuos forma parte de los elementos básicos que sustentan su concepción. En el contexto de la industria, cuando el consumidor quiere desechar un producto las alternativas de reutilización son variadas. El producto puede volver al circuito de uso de esta, a través de mercados de segunda mano o donaciones a entidades específicas, o bien puede ser rediseñado para poder seguir siendo usado. También puede trasladarse para ser reciclado y utilizado como materia prima de otros productos.

En cualquier caso, la peor alternativa siempre será enviarlo a la basura convencional, cuyo coste de incineración e impacto medioambiental es muy alto. El objetivo educativo será mostrar a los alumnos las **diferentes alternativas de reutilización de productos que permitan incrementar la vida de estos, mostrándoles las opciones posibles para dar salida a los productos una vez ya no se van a utilizar,** evaluando su comportamiento, siendo el más positivo el que presenta una actuación que incrementaba la vida de los productos y, por tanto, se considera más sostenible.

**El transporte es responsable de más de una cuarta parte de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la Unión Europea**

La última fase que cierra el círculo de la vida de un producto en la economía circular es el reciclaje de los residuos, cuyo fin es reducir la utilización de nuevos recursos en los procesos productivos. **El objetivo será sensibilizar a los alumnos de la necesidad de una adecuada separación de residuos, en donde se les debe explicar las diferentes alternativas cuando se decide desechar un producto** (punto limpio, contenedor a pie de calle o basura) y los beneficios o perjuicios que cada una de ellas tiene, haciendo hincapié en la duración de tiempo de descomposición de los diferentes tipos de materiales, en caso de que se optara por no reciclar.

El propósito del fomento de actividades de economía circular por parte de las instituciones públicas debe ser el de promover el desarrollo de estrategias pedagógicas que sirvan para sensibilizar a la comunidad educativa (a todos los niveles) sobre cuestiones medioambientales relacionadas con el modelo de economía circular y su implementación en la vida real.

Dicho interés nace de la consideración del agotamiento del modelo tradicional de producción y consumo, basado en la concepción de que los recursos son inagotables y los desechos que genera el consumo son infinitamente asumibles por el planeta. En este sentido, **la economía circular se presenta como un nuevo paradigma que abarca todo el proceso productivo, de consumo y de retorno de los recursos para su reutilización, posibilitando una alternativa al agotamiento de los inputs productivos y a las externalidades negativas que se generan en el ámbito medioambiental y social.** Además, esta nueva concepción de la producción y consumo es una pieza fundamental para lograr alcanzar los ODS de la Agenda 2030 de la ONU relacionados con la sostenibilidad medioambiental y sus implicaciones en las cuestiones sociales y económicas.





[www.adicae.net](http://www.adicae.net)

[consultas@adicae.net](mailto:consultas@adicae.net)

660 175 964

