

queste istituzioni

Comunidades Autónomas,
economía circular y contratación
pública verde: del plan a la acción

Josep Ramon Fuentes i Gasó

Numero 2/2023

30 giugno 2023

Comunidades Autónomas, economía circular y contratación pública verde: del plan a la acción

Josep Ramon Fuentes i Gasó*

Sumario

1. Introducción. – 2. Economía circular y contratación pública verde como herramientas para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. – 3. La Estrategia Española de Economía Circular: “España Circular 2030” y el plan de acción de economía circular 2021-2030. – 4. Estrategias autonómicas de economía circular. – 5. Leyes autonómicas de economía circular. – 5.1. Castilla-La Mancha. – 5.2. Valencia. – 5.3. Andalucía. – 6. Conclusiones.

Resumen

Este trabajo revisa las diferentes medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para fomentar la economía circular y estimular la producción y contratación de bienes y servicios más respetuosos con el medioambiente.

Sintesi

Il presente contributo passa in rassegna le diverse misure adottate dalle Comunità Autonome spagnole per promuovere l'economia circolare e stimolare la produzione e l'appalto di beni e servizi più rispettosi dell'ambiente.

Abstract

This paper reviews the different measures adopted by the Autonomous Communities to promote the circular economy and stimulate the production and contracting of more environmentally friendly goods and services.

Palabras claves

Sostenibilidad medioambiental; compra pública verde; economía circular; Comunidades Autónomas.

Parole chiave

Sostenibilità ambientale; Appalti pubblici verdi; Economia circolare; Comunità autonome.

Keywords

Environmental sustainability; Green public procurement; Circular economy; Autonomous communities.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín, Universitat Rovira i Virgili.

1. Introducción.

Tal como afirma MOLINA DEL POZO la materia ambiental no había sido objeto de regulación en los primeros años de vida de las comunidades, y es por lo que, son pocas o inexistentes normas jurídicas en esta materia en algunos tratados internacionales¹. Es a partir del progresivo deterioro del medio ambiente que los órganos y entes del sector público se han hecho cada vez más conscientes del rol que deben desempeñar en la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Ello ha provocado un cambio de actitud de las instituciones públicas, aumentando el surgimiento de iniciativas a favor de la economía circular, la contratación pública verde y la implementación de políticas públicas y estrategias ambientales².

Europa ya se ha dado cuenta que el sistema de relación que habíamos estipulado entre el planeta y la economía de “extraer, fabricar, tirar” no permitía su supervivencia³. España por su parte, ha entendido la importancia del medio ambiente y ha comenzado a incorporar “criterios verdes” y de sostenibilidad en las distintas actividades de los órganos y entes públicos – por ejemplo, en la contratación pública y la gestión de residuos sólidos – que buscan reducir los impactos ambientales de la gestión pública, incentivar y potenciar el uso y consumo de productos ecológicos, fomentar el desarrollo de servicios ambientales, o incentivar el diseño y aplicación de tecnologías ambientales.

En este trabajo se revisan las diferentes medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para fomentar la economía circular y estimular la producción y contratación de bienes y servicios más respetuosos con el medioambiente.

2. Economía circular y contratación pública verde como herramientas para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Afirma SANTAMARÍA ARINAS que la economía circular busca responder a la exigencia de mejorar de forma eficiente el uso de los recursos naturales⁴. Este modelo persigue aumentar la vida útil de los productos mediante la reutilización y la reparación⁵ para devolverlo a la categoría de

¹ C. F. MOLINA DEL POZO, “La economía circular: Hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea”, en B. SOUZA COSTA, J. A. MORENO MOLINA, R. CORREIA DA SILVA GOMES CALDAS (coord.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: Hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2021, 135.

² P. LÓPEZ TOLEDO, “La contratación pública verde en el derecho español”, en *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 2015, 10, 3.

³ S. GARCÍA GARCÍA, “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, en *Revista de estudios europeos*, 2018, 71, 312.

⁴ R. J. SANTAMARÍA ARINAS, “Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular”, en *Ambiente: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2016, 117, 45.

⁵ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, 2 diciembre 2015, COM (2015) 614 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [Acceso el 3 Junio 2023]

materia prima y así evitar el despilfarro⁶. De esta forma, al agotar la verdadera vida útil de los materiales se debería reducir el uso excesivo de materias primas y el nivel de residuos en cada país⁷.

Explica SÁNCHEZ-MAROTO que la noción no es de reciente data, pues ya en 2005 la Unión Europea hacía uso del término al referirlo expresamente en la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de residuos⁸, sin embargo, no fue sino hasta 2015 cuando se dicta el plan de acción de la Unión Europea para la economía circular⁹, en el que expresamente se indica que la contratación pública ecológica – o contratación pública verde – puede desempeñar un papel clave en la economía circular, de allí que sea necesario fomentarla¹⁰; y es que en la contratación pública pueden incorporarse acciones tales como el fomento de productos certificados como sostenibles o el uso de la biomasa como fuente de energía en edificios públicos, que procurarán la transición hacia una economía circular¹¹.

En España el primer instrumento legal que acuña el término “economía circular” fue la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático que la definió como:

Economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes¹²

Para DE LA VARGA PASTOR el concepto de economía circular que previó la legislación catalana va más allá de la gestión de residuos y comprende cambios en los procesos productivos,

⁶ C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “Economía circular para los residuos de la construcción en España”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 2021, 110, 2021, 318.

⁷ S. GARCÍA GARCÍA, “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible”, cit., 312.

⁸ C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 2022, 112, 278.

⁹ Con posterioridad a este documento se han producido: UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52020DC0098> [Acceso el 3 Junio 2023] y UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la comisión. El Pacto Verde Europeo*, 11 diciembre 2019, COM (2019) 640 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [Acceso el 3 Junio 2023]

¹⁰ J. J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica”, en G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, J. JORDANO FRAGA, B. LOZANO CUTANDA, A. NOGUEIRA LÓPEZ (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, 2020, 887-888.

¹¹ E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, “La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, 102, 2, 679.

¹² Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (*BOE* nro. 234, de 28 de septiembre de 2017), artículo 4. d)

en la producción y el consumo sostenible, así como la necesaria promoción de la contratación pública verde, entre otras cuestiones¹³.

Al igual que la legislación catalana, la Comisión Europea ha reconocido la vinculación entre la contratación pública y la economía circular, al punto que prevé el término “contratación pública circular”, entendido como: «[E]l proceso mediante el cual los poderes públicos adquieren obras, bienes o servicios que contribuyen a cerrar los ciclos de los materiales y la energía dentro de las cadenas de suministro, a la vez que minimizan y, en el mejor de los casos, evitan los efectos negativos para el medio ambiente y la generación de residuos a lo largo de su ciclo de vida»¹⁴.

La economía circular como modelo de negocio busca dar valor a los bienes a largo plazo¹⁵ y bajo esta premisa la contratación pública circular “reconoce el papel que los poderes públicos pueden desempeñar a la hora de apoyar la transición hacia una economía circular”¹⁶ y contribuye al logro de las metas previstas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente, el objetivo 12 – Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles – que procura, entre otras metas, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales y promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales¹⁷.

En atención a ello, tanto el Estado español como las Comunidades Autónomas han comenzado a desarrollar e implementar algunas acciones en materia de economía circular en las que se incorporan disposiciones relativas a la contratación pública ecológica/verde. El gobierno de España cuenta con la Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030” y el plan de acción de economía circular 2021-2030, y varias Comunidades Autónomas han avanzado en esta misma línea, desarrollando no solo Estrategias de Economía Circular aplicables en su territorio¹⁸ sino que ya se han promulgado las primeras leyes autonómicas de economía circular. A continuación comentaremos estas acciones.

¹³ A. DE LA VARGA PASTOR, “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, 102, 2, 180.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Contratación pública para una economía circular. Orientación y buenas prácticas*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018, 4-5.

¹⁵ A. FORNS I GÓMEZ, “La reducción en el consumo de bolsas de plástico como elemento clave de un modelo de economía circular: un análisis desde el Derecho”, en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 2022, 13, 1, 8.

¹⁶ *Ibidem*, 4. Además, *vid.* J.J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora”, en A. NOGUEIRA LÓPEZ, X. VENCE DEZA (dir.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 297-326. F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático”, en X. LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022, 48.

¹⁷ *Vid.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

¹⁸ C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “La necesaria estrategia de economía circular”, *cit.*, 290.

3. La Estrategia Española de Economía Circular: “España Circular 2030” y el Plan de acción de economía circular 2021-2030.

En España, las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible se establecen en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, aprobada en junio de 2020, durante la pandemia de Covid-19¹⁹.

Se trata de un documento de carácter transversal y multidisciplinar que contiene un conjunto de principios que pueden aplicarse a todos los sectores económicos. En él se define la economía circular de forma casi idéntica al plan de acción de la Unión Europea para la economía circular²⁰. La entiende como:

[A]quella en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantienen en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduce al mínimo la generación de residuos, lo que constituye una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva²¹.

Destaca la necesidad de incorporar en los procesos de contratación medidas voluntarias a través de estándares o sistemas voluntarios de certificación que mejoran la sostenibilidad de los productos, como criterios de valoración o adjudicación, debiéndose aplicar con la máxima objetividad para determinar la bonanza del producto o servicio a contratar²².

Además, reconoce que en determinados sectores la contratación pública verde o ecológica puede contribuir a su mejora, por ejemplo, el sector de aguas residuales, a través de una mejor definición de criterios para la contratación pública ecológica en el sector; o el sector alimentos, con la incorporación de criterios que permitan medir los niveles de desperdicio alimentario o que armonice los métodos para el cálculo de las tasas de reciclaje²³, y que, al ser la contratación pública una parte importante del consumo, por los volúmenes de gasto de las distintas administraciones públicas dentro del mercado, debe considerarse una herramienta clave para la transición hacia una economía circular²⁴.

Adicionalmente, encontramos que el 25 de mayo de 2021 se aprueba el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 que con carácter transversal propone un conjunto de actuaciones

¹⁹ G. DURÁN ROMERO, “Políticas y estrategias en economía circular: avances y retos futuros”, en *Economistas*, 2022, 177, 172.

²⁰ A. BOTO ÁLVAREZ, “Economía circular y protección de la salud”, en *Revista catalana de dret ambiental*, 2021, XII, 2, 6.

²¹ DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL, *Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, 62.

²² *Ibidem*, 39.

²³ *Ibidem*, 49.

²⁴ *Ibidem*, 21.

que implementaría la Administración General del Estado para avanzar hacia el nuevo modelo de economía circular. Este plan prevé un apartado especial para la contratación pública “con criterios de circularidad”²⁵ que enlista algunas acciones para que el sector público “adopte un enfoque más holístico de la sostenibilidad, desde las primeras fases de la contratación hasta el final de la vida del producto, al tiempo que se logran ahorros potenciales”²⁶. Estas son²⁷:

1. Incluir criterios de adjudicación cualitativos, condiciones de aptitud o solvencia técnica y condiciones especiales de ejecución relativos a economía circular en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) de los contratos centralizados y Acuerdos Marco.

2. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) deberá elaborar pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares que incluyan criterios de selección de empresarios que cuenten con sistemas de gestión ambiental homologados que incluyan elementos de circularidad, así como la promoción de un sistema de certificación ambiental.

3. Se elaborarán guías u otros instrumentos, de carácter general o por sectores, que adapten las previsiones comunitarias y las directrices del plan a los aspectos de aplicación propios de la contratación en el Ministerio.

4. Incluir criterios específicos en los nuevos contratos de servicio y suministro del MITERD no sujetos a contratación armonizada.

5. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) elaborará un catálogo con criterios sociales y ambientales (menor impacto ambiental; ahorro y uso eficiente de agua, energía y materiales; coste ambiental del ciclo de vida; generación y gestión de residuos; uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos; mayor utilización de energía procedente de fuentes renovables, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, huella de carbono; etc.) para aplicar durante las diferentes fases del proceso de contratación pública.

6. ADIF impulsará y ejecutará un programa para la recuperación integral y reutilización de activos y edificaciones (antiguas estaciones, talleres, naves, entre otros) de manera que entren de nuevo en el ciclo productivo.

Aunque las medidas presentadas requieren de voluntad política para su implementación y que su efectividad podrá evaluarse con el transcurso del tiempo, debe reconocerse que la identificación y determinación de las acciones que deben implementarse en la contratación

²⁵ M. PASCUAL NÚÑEZ, “España estrena su primer Plan de Acción de Economía Circular 2021-2030: ¿Cómo desacoplaremos el crecimiento económico del consumo de recursos en la próxima década?”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, 114,105.

²⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL, *I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021, 17

²⁷ *Ibidem*, 18.

pública para el cambio de modelo económico hacia la economía circular representa un primer paso de avance en esta materia.

4. Estrategias autonómicas de economía circular.

Desde el año 2015 las Comunidades Autónomas comenzaron a aprobar estrategias de economía circular que procuran el impulso de la contratación pública verde mediante la incorporación de objetivos, lineamientos estratégicos o acciones concretas para ello. Nos referiremos brevemente a alguna de ellas²⁸.

Cataluña fue pionera en este tema. Mediante Acuerdo de Gobierno GOV/73/2015, de 26 de mayo, se aprobó la Estrategia de impulso a la economía verde y circular²⁹. En este documento la Generalidad de Cataluña previó el impulso de acciones que favorezcan iniciativas que garanticen una gestión ambiental con criterios de sostenibilidad. Respecto de la contratación pública declaró su intención de seguir desarrollando estrategias de compra y contratación pública verde, no solo para reducir el impacto ambiental de los bienes y servicios adquiridos, sino también por el rol que ejercen como un estímulo de la eco innovación y de la demanda de bienes y servicios sostenibles, mencionando como acción a ejecutar la implementación de requisitos de innovación en los pliegos de contratación pública aplicables a la compra de productos y servicios para que las adquisiciones de la Administración sean de bajo impacto ambiental y con ecoetiqueta³⁰.

El documento también dispone la creación de una red de compra de reciclado que concibe como un espacio de encuentro entre oferentes y demandantes de productos reciclados, reciclables y/o biodegradables con el objetivo de dinamizar el mercado de estos productos creando un núcleo de conexión entre agentes. Estos productos se incluirán en la compra pública de la Generalidad de Catalunya³¹.

²⁸ Otras Comunidades Autónomas que cuentan con estrategias de economía circular son: 1. Madrid: Iniciativa Madrid 7R sobre Economía Circular (2018); 2. Andalucía: Estrategia andaluza de Bioeconomía Circular (2018); 3. Valencia: Economía Circular incluida en la Agenda Industria 4.0 de la Comunitat Valenciana (2019); 4. Murcia: Estrategia Regional de Economía Circular 2030 (2019); 5. Navarra: Agenda para el desarrollo de la economía circular en Navarra 2030 (2019); 6. Islas Baleares: Pacto para la reactivación y la transformación económica y social de las Islas Baleares - Eje Economía Circular (2020); 7. Aragón: Estrategia Aragón (2020); 8. Circular Canarias: Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030 (2021); 9. Castilla y León: Estrategia de Economía Circular de Castilla y León 2021-2030 (2021), y; 10. Asturias: Estrategia industrial Asturias 2030 (EIA 2030). Incluye acciones para la EC y la descarbonización de la industria (2021). *Vid.* G. DURÁN ROMERO, “Políticas y estrategias en economía circular”, cit., 173.

²⁹ DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT, *Impuls a l'economia verda i a l'economia circular. Competitivitat-Eficiència-Innovació. Una estratègia del Govern de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, 2015, 24.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

En 2018, Extremadura aprueba la Estrategia de economía verde y circular “Extremadura 2030. Hacia un modelo extremeño de economía verde y circular” que prevé como acciones de la Administración para el fomento de la compra pública verde:

Desarrollar políticas de compra pública verde e innovadora: promover mediante normativas que se integren en la propia estrategia, acciones y actividades potentes por parte de todas las consejerías, que desarrollen la demanda social de nuevos productos en estos ámbitos, promoviendo la “compra pública innovadora”, que facilite la introducción en el propio mercado regional de esta tipología de productos y servicios “verdes”³².

En 2019 la Comunidad Autónoma de Galicia aprueba la Estrategia Gallega de Economía Circular que contiene una serie de medidas para promover la compra pública verde en la actividad que desarrolla la Administración autonómica. Este documento contiene una línea programática dedicada a la compra pública verde/circular, en la que se establecen como objetivos: 1. Analizar y revisar las barreras administrativas para introducir la compra verde en los pliegos de condiciones, 2. Incentivar la compra pública circular/verde. 3. Fomentar el consumo responsable de los recursos mediante el uso de procedentes de materiales reciclados o reutilizados³³. Para PERNAS GARCÍA se trata de un primer documento que contiene políticas y actuaciones convincentes de promoción de la compra verde³⁴.

En enero de 2020 se aprueba la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030 que prevé entre otras medidas: 1. El desarrollo de un programa de compra pública verde orientado hacia la economía circular, que integre otras medidas para implicar a la ciudadanía y al sector privado en una compra más circular³⁵, 2. La elaboración de un acuerdo voluntario con el sector privado para la incorporación de criterios de economía circular en su compra y contratación³⁶, 3. Impulsar la recogida y reparación de productos de segunda mano a nivel municipal y comarcal³⁷.

Finalmente, nos referiremos a la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha que tiene la particularidad de ser la primera estrategia de economía circular que se elabora en cumplimiento a lo dispuesto en una legislación autonómica específica sobre economía circular. En esta estrategia se tiene un eje de actuación – eje gobernanza – que prevé una línea de acción

³² JUNTA DE EXTREMADURA, Extremadura 2030. Estrategia de economía verde y circular. Plan de acción de la Junta de Extremadura, 2018, 130, disponible en: <https://www.juntaex.es/documents/77055/406857/Actuacion-+Plan+de+Accion+de+la+Junta+de+Extremadura+2030.pdf/7b882d4b-5e5a-28dd-cc48-0cef5e49f1f4?t=1636978537126> [Acceso el 4 Junio 2023]

³³ JUNTA DE GALICIA, *Estrategia Gallega de Economía Circular*, Universidad de Vigo, Universidad de La Coruña, 2019, 123-125.

³⁴ J. J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública verde y circular”, cit., 889.

³⁵ COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, *Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2019, 64.

³⁶ *Ibidem*, 70.

³⁷ *Ibidem*.

concreta para la contratación pública verde, sostenible o innovadora, que dispone como medidas a implementar la incorporación de criterios de sostenibilidad en la compra pública y la promoción de la demanda de productos sostenibles, así como el fomento de los canales de producción y consumo³⁸

Se observa que, con mayor o menor detalle, las Comunidades Autónomas han reconocido en sus documentos de estrategia de economía circular, la importancia de la contratación pública como herramienta para alcanzar el modelo de economía circular y en función de ello se han establecido un conjunto de acciones que se concentran principalmente en: 1. La incorporación de criterios de sostenibilidad y compra verde en los pliegos de condiciones, 2. La adquisición de productos reciclados o con ecoetiquetas, y; 3. La aprobación de instrumentos normativos para fomentar la aplicación de los principios de la economía circular en las distintas actividades que desarrollan las Administraciones públicas.

5. Leyes autonómicas de economía circular.

Para mediados de 2023, tres Comunidades Autónomas cuentan con su propia legislación sobre economía circular. Analizaremos las disposiciones sobre contratación pública verde/ecológica que ha sido incorporadas en estas leyes.

5.1. Castilla-La Mancha.

La primera Comunidad Autónoma que aprobó una ley sobre economía circular fue Castilla-La Mancha. El 12 de diciembre de 2019 se publica en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Ley /2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular cuyo objetivo es:

[I]ncorporar al ordenamiento jurídico de la región los principios de la economía circular con la finalidad de favorecer un crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas que permita luchar contra el cambio climático y avanzar hacia una economía hipocarbónica en la región, con la consiguiente mejora del medio ambiente y, por ello, de la vida y el bienestar de las personas³⁹.

³⁸ CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030*, Cartel-Arte, 2021, 63.

³⁹ Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha (*DOCM* nro. 244, de 12 de diciembre de 2019), artículo 1. *Vid.* X. LAZO VITORIA, “Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático”, en X. LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022, 32. Existen otras Comunidades Autónomas que, sin haber aprobado una ley para regular la economía circular cuentan con normas para fomentarla. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña que aprobó la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios. El artículo 7 de la Ley impone a la Administración pública la obligación de “Incorporar, en los contratos públicos y los convenios de gestión de

Respecto a la compra pública verde, la Ley prevé: 1. La elaboración de una Estrategia de Economía Circular para la Comunidad Autónoma – ya elaborada como precisamos en el apartado anterior – que deberá contener medidas transversales específicas relacionadas con el fomento de la compra pública verde y la contratación pública circular⁴⁰, 2. El otorgamiento de incentivos económicos para la implantación y la permanencia en territorio de la Comunidad Autónoma de empresas y actividades empresariales cuyo objeto se encuadre en el ámbito de la economía circular, mediante la adecuada baremación en las subvenciones o ayudas públicas y mediante la contratación del sector público regional⁴¹.

5.2. Valencia.

Otra Comunidad Autónoma que cuenta con una Ley de economía circular es Valencia. Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 9 de febrero de 2023, la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana que tiene por finalidad la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, así como la reducción del impacto global del uso de los recursos naturales y mejorar la eficiencia de su uso, con miras a: 1. Lograr un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, 2. Contribuir a la implantación de un modelo económico circular y de bajas emisiones contaminantes a través de prácticas empresariales, de materiales y de productos innovadores y sostenibles, y; 3. Llevar a cabo una transición ecológica efectiva y socialmente justa en la Comunitat Valenciana⁴².

La Ley incorpora un artículo destinado a la “contratación pública sostenible para la reducción de residuos y la economía circular” —artículo 34— que dispone como medidas a implementar:

1. La aprobación de un plan de contratación pública sostenible con los objetivos de prevenir los residuos e impulsar la economía circular. Este plan deberá establecer los criterios a aplicar en el ámbito de la contratación y compra públicas de la Administración pública valenciana y de su sector público instrumental.

2. Desarrollar los criterios para la contratación y compra públicas respecto a los aspectos siguientes:

2.1. En los comedores colectivos dependientes de la Administración pública valenciana y su sector público instrumental, o bien sostenidos con fondos públicos autonómicos, la reducción

servicios relacionados con la gestión de alimentos, cláusulas para prevenir las pérdidas y el despilfarro alimentarios”.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 6.6.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 9.

⁴² Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana (*BOE* nro. 34, de 9 de febrero de 2023), artículo 1.2

de los residuos alimentarios, el fomento de la adquisición de alimentos bajo criterios de dieta mediterránea, la producción de proximidad y de temporada, la gestión ambiental sostenible de la producción de alimentos y la contribución a la biodiversidad agraria y marina.

2.2. Priorización de la adquisición de productos y materiales reutilizables, reutilizados, reparados, biodegradables, reciclables y reciclados.

2.3. En los pliegos de condiciones técnicas de contratación pública de proyectos y ejecución de obras, incluir criterios de diseño bioclimático, autoconsumo a partir de energías renovables, suministro de energía procedente de fuentes de energía renovable, soluciones basadas en la naturaleza y objetivos cuantitativos respecto a la utilización de materiales reutilizables, biodegradables, reciclables y reciclados, de elevada durabilidad, de proximidad o de bajo impacto ambiental conforme el análisis de ciclo de vida, de acuerdo con el tipo de obra de que se trate.

2.4. Priorización de la adquisición y el uso de productos de diseño ecológico, ajustados a los criterios de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2009/125/CE, sobre diseño ecológico.

2.5. Priorización de la adquisición y uso de productos con etiqueta ecológica europea (EU Ecolabel), de acuerdo con el Reglamento (CE) número 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, y el Real decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

2.6. Priorización de la adquisición de productos y servicios registrados en sistemas con declaraciones ambientales de producto (environmental product declarations, EPD), conforme a la norma internacional ISO 14025, basada en el análisis de ciclo de vida.

5.3. Andalucía.

Finalmente encontramos la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía que tiene por objeto la regulación de un conjunto de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos⁴³.

Esta Ley contiene un capítulo dedicado a la contratación pública ecológica que define como el proceso mediante el cual “las autoridades adquieren bienes, obras y servicios con un

⁴³ Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (*BOE* nro. 98, de 25 de abril de 2023), artículo 1.1.

impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros bienes, obras y servicios con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar”⁴⁴.

El capítulo III de su título II enlista las medidas que aplicará la Comunidad Autónoma de Andalucía en la contratación pública ecológica⁴⁵:

1. Velar por la reducción del impacto medioambiental de las obras, suministros o servicios e incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, impulsando la contratación pública ecológica como instrumento esencial para favorecer la transición hacia un modelo de economía circular.

2. Incluir criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica en la normativa sectorial, que, en cualquier caso, deben velar por la inclusión de los principios dispuestos en el artículo 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

3. Incluir como cláusulas medioambientales, en el proceso de contratación pública y en los términos que se establezcan reglamentariamente, se contemplarán, entre otras, las siguientes:

3.1. Que los productos o servicios a adquirir se encuentren inscritos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida regulado en el artículo 14 de la Ley⁴⁶, así como en cualquier otro registro con un ámbito territorial distinto que tenga la misma finalidad o que demuestre la disposición de la información relativa al análisis de ciclo de vida de estos.

3.2. Que los productos o servicios a adquirir cuenten con la etiqueta ecológica de la UE (Ecolabel), obtenida de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, con algún certificado conforme a las normas internacionales UNE-EN ISO 14021, 14024 y 14025, así como otros medios adecuados de prueba que demuestren que las obras, suministros o servicios que ha de prestar el futuro contratista aplican criterios de sostenibilidad ambiental equivalentes a aquellos exigidos por la etiqueta ecológica de la UE.

3.3. Que la organización o empresa suministradora esté inscrita en el Registro EMAS o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, de 25 de

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 3. e)

⁴⁵ *Ibidem*, artículos 11 y 12.

⁴⁶ Este registro tiene por objeto la inscripción voluntaria del análisis de ciclo de vida de los productos, obras o servicios producidos, prestados, distribuidos o comercializados en Andalucía por parte de cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

noviembre de 2009, o en otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

3.4. Que el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero de la organización licitadora, esté acreditado en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), mediante la inscripción en el Registro del SACE, o en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. Se admitirá la acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta.

3.5. Que los productos o servicios a adquirir garanticen un uso eficiente de la energía, disminuyendo el gasto energético y utilizando nuevas tecnologías, priorizando el uso de energía renovable y circular.

3.6. Que la prioridad de los servicios de pago por uso frente a la adquisición de productos se garantice restringiendo la inclusión de limitaciones en los pliegos de contratación de servicios de renting por parte de los órganos de contratación.

3.7. Que la adquisición de productos provenientes de mercados de materias primas secundarias o fabricados con materiales reciclados se realice priorizando el diseño de estos a partir de productos procedentes del reciclaje de residuos.

3.8. Que los productos, obras y servicios a adquirir cumplan con criterios de durabilidad y reparabilidad.

3.9. Que se promoverá la reducción de la producción de residuos alimenticios y la adquisición de productos frescos, de temporada o con un ciclo corto de distribución en los contratos referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, valorándose el establecimiento de convenios con entidades sociales para la donación de excedentes.

3.10. Que se incluirá la priorización de procesos de producción o de prestación de servicios que se realicen empleando fuentes energéticas provenientes de energías renovables.

3.11. Que se incluirá en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la aplicación de medidas para la reducción del consumo de agua, la recuperación de aguas pluviales o la reutilización de agua regenerada.

3.12. En los eventos promovidos por las Administraciones autonómica y local se priorizará en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la utilización de agua procedente de las redes de abastecimiento, siempre que la naturaleza de este no precise el uso de aguas minerales, así como recipientes retornables o reutilizables, con el objetivo de reducir su huella ecológica y minimizar la generación de residuos.

3.13. En los proyectos de construcción y edificación de promociones de nuevas viviendas, en aquellos edificios de titularidad pública de nueva construcción y en la contratación patrimonial de arrendamiento de sedes administrativas se fomentarán la eficiencia y el ahorro de agua de las instalaciones y servicios públicos, mediante medidas de reducción del consumo, la instalación de redes de gestión de pluviales y aguas grises para su uso circular en el mantenimiento de zonas verdes y limpieza de las instalaciones.

3.14. Que se fomentará la utilización de prendas textiles fabricadas con materiales reciclados y mediante procesos de fabricación sostenibles, el diseño a partir de productos procedentes de valorización de residuos, así como la recogida selectiva de los mismos al final de su vida útil mediante procesos de valorización, priorizando aquellos que apuestan por la ecoconfección y la integración de fibras recicladas en los mismos, así como aquellos cuyas fibras puedan ser reutilizadas o recicladas a su vez.

3.15. En las obras públicas se promoverá el empleo de árido reciclado o artificial, materias primas secundarias u otros residuos de características técnicas similares, como residuos inertes de la prospección, extracción de minas y canteras, y tratamientos físicos y químicos de minerales, conforme a los requisitos de la normativa sectorial vigente.

3.16. Se promoverá el uso de compost o material bioestabilizado procedente de las plantas de tratamiento de residuos municipales y de lodos tratados de plantas de depuración de aguas residuales urbanas, para su uso como fertilizante en labores de jardinería y como elemento para la restauración de suelos degradados.

De conformidad con la disposición final decimocuarta de la Ley, la inclusión de cláusulas medioambientales previamente señaladas en las distintas fases del proceso de contrataciónse realizará una vez que se proceda al desarrollo reglamentario que deberá ejecutarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley. A la fecha de elaboración de esta comunicación, la ley no ha cumplido dos meses de vigencia por lo que, queda esperar a que se realice el desarrollo reglamentario de los criterios mencionados para analizar cómo se aplicarán a los procesos de contratación pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6. Conclusiones.

Las Comunidades Autónomas son cada vez más consientes que la contratación pública verde/ecológica puede ser una herramienta no solo para reducir el impacto ambiental que puede tener la actividad de los distintos órganos y entes públicos, sino que además, tiene la capacidad de fomentar servicios y productos innovadores y competitivos, de crear nuevas fuentes y formas de empleo y de desarrollo del emprendimiento, así como, cambiar los patrones de consumo de la población, lo que permite transitar hacia el camino de la economía circular.

Se ha podido avanzar más allá del establecimiento de políticas y estrategias generales contenidas en los documentos de estrategia de economía circular de las Comunidades Autónomas hacia acciones más concretas, principalmente concentradas en la incorporación de los pliegos de condiciones de criterios ambientales que orienten las decisiones públicas no solamente en las compras sino inclusive en la construcción de obras, como es el caso de Andalucía y Valencia.

Las Comunidades Autónomas no deben detenerse en el camino que ya comenzaron a andar. El medio ambiente, cada vez con más frecuencia, muestra los efectos que ha causado el ser humano durante muchos años, por ello, es necesario que este impulso que las arropamantenga su curso, pero siempre garantizando seguridad jurídica para los contristas y los ciudadanos. Se debe ser cuidadoso que en la inclusión de las cláusulas o criterios medioambientales en la contratación pública, no terminen generando conflictos, desacelerando rápidamente determinados sectores económicos, o incluso, fomentando el desempleo puesto que ello no responde al necesario uso estratégico de la contratación pública.