

# La contratación pública sostenible: la economía circular

## Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

---

La crisis desatada por la pandemia que estamos viviendo y sus consecuencias han supuesto un punto de inflexión en la toma de conciencia de la necesidad ineludible de transformar la manera en la que producimos y consumimos. La evidencia del impacto que el consumo tiene en el mundo que habitamos, la crisis climática y la dependencia económica de recursos externos cada vez más limitados y expuestos a variaciones, convierte el modelo actual, basado en producir-consumir-des-echar, en sencillamente insostenible.

La toma de conciencia de la necesaria transformación de la manera de producir y de consumir en el primer mundo es una realidad anterior a la crisis que ha desatado la pandemia producida por la COVID-19, si bien las consecuencias derivadas de ésta – la mayoría de las cuales están por llegar, pero pueden vislumbrarse sin dificultad – han evidenciado dos realidades innegables:

- El carácter **inminente** que reviste la necesidad de avanzar en materia de **sostenibilidad** en la producción y en el consumo, no sólo por el impacto que genera sino también por la insuficiencia y escasez de los recursos.
- Las consecuencias beneficiosas que, para el medio ambiente, la contaminación, las emisiones, los desechos... ha tenido el parón económico mundial que se ha producido<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Señala el informe del Pacto Mundial, Red España, del 1 de julio pasado sobre los efectos de la COVID-19 en los 17 ODS de la Agenda 2030 que ha salido reforzada la acción por el medioambiente (ODS 13 y 15).

Ya desde principios del siglo XXI se ha puesto en marcha un movimiento mundial de transición hacia sistemas de producción y consumo sostenibles que se articulan a través de **iniciativas internacionales** – como la AGENDA 2030, siendo el ODS 14 la producción y el consumo responsables -, **iniciativas regionales** – como el ACUERDO VERDE EUROPEO<sup>2</sup> integrado por un conjunto de iniciativas de la Comisión con el objeto general de hacer que Europa sea sostenible económicamente, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, competitiva y neutral para el clima en 2050 y entre las que se encuentra el plan de acción economía circular de la Comisión Europea de 2015<sup>3</sup>, el manual sobre Compras Públicas Verdes<sup>4</sup> y el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (2020)<sup>5</sup>, entre otras – e **iniciativas nacionales** – como el Pacto por la Economía Circular, la Estrategia de Economía circular para 2030<sup>6</sup> y el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado 2018-2025 -. Incluso a nivel inferior al nacional empiezan a despertar iniciativas en este sentido, como es el caso de Galicia o País Vasco, con sus propias estrategias de economía circular.

Unos y otros hacen esfuerzos<sup>7</sup> en avanzar en el diseño de políticas y en la adopción de medidas que permitan establecer mecanismos que “cierren el círculo” del ciclo de vida de los productos, así como en estimular la participación no sólo de los poderes públicos, sino también de las instituciones, las empresas, los accionistas y la sociedad civil en su conjunto.

En el centro de todas estas iniciativas se encuentra la **economía circular** ecológicamente neutra, respetuosa con la biodiversidad, como **sistema de aprovechamiento de recursos** alternativo al actual y cuya finalidad es **desvincular el crecimiento económico del consumo** de recursos y lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El sistema económico actual es, a nivel mundial, de carácter lineal (es decir, sigue una línea que discurre entre la producción, el consumo y el desecho), lo que determina que los bienes se crean para un solo uso, se agotan con éste y dejan residuos que se destinan a vertederos o a la incineración.

---

<sup>2</sup> La Unión Europea se ha fijado como uno de sus objetivos estratégicos de desarrollo socioeconómico la realización de una economía circular basada en un empleo eficiente de los recursos naturales, la reutilización y el reciclado, y la mínima generación de residuos.

<sup>3</sup> El plan de acción establece 54 medidas para cerrar el círculo del ciclo de vida de los bienes: de la producción y el consumo a la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias; e identificando cinco sectores prioritarios: plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, biomasa y biomateriales.

<sup>4</sup> Buying Green! – A Handbook on green public procurement.

<sup>5</sup> Desarrolla de forma más intensa obligaciones de compra verde en su legislación sectorial, pero manteniendo un régimen general de contratación pública, flexible y basado en la voluntariedad.

<sup>6</sup> Centrada en cinco sectores: construcción, agroalimentario, industrial, bienes de consumo y turismo.

<sup>7</sup> A nivel europeo, la acción en la materia se apoya financieramente. Esta transición se apoya financieramente a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Horizonte 2020, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y el programa LIFE.

# G A \_ P

La economía circular se presenta como un sistema diverso, que persigue mantener los productos y los materiales en la cadena de valor durante más tiempo y basado en la **búsqueda del aprovechamiento en todas las fases del ciclo de vida de cada bien o producto**, introduciendo criterios eco en todas las etapas de:

- **producción** (considerando los impactos medioambientales a lo largo del ciclo de vida del bien o servicio de que se trate, incorporando aspectos relacionados con su durabilidad o reparabilidad, regulando aspectos vinculados con su producción y fabricación – fomentando que tenga lugar con energías provenientes de fuentes renovables o empleando en su fabricación materias primas secundarias-, incorporando el ecodiseño, incluyendo elementos destinados a la conservación de los ciclos de los materiales, minimizando el impacto en el medio ambiente o reduciendo e incluso limitando la generación de residuos, valorando la eficiencia energética en los procesos productivos, etc.),
- **consumo** (empoderando a los consumidores formándolos al respecto y facilitándoles datos claros y ciertos en la materia, fomentando el consumo responsable, creando conciencia del impacto, promoviendo la durabilidad de los productos y los procesos, incorporando información del producto que permita su reparabilidad, incidiendo en la regulación de aspectos vinculados con el consumo tales como las baterías, pilas o electrónica en general o los envases y embalajes, reduciendo la producción de bienes de un solo uso, etc.) y
- **desecho**<sup>8</sup> (luchando contra la destrucción definitiva de las materias primas, promoviendo la introducción de pautas de reducción de residuos, incorporando elementos orientados a la reutilización de materiales, facilitando – mediante ayudas económicas o desgravaciones fiscales – el reciclaje de los desperdicios o promoviendo instrumentos que permitan el uso de energías alternativas vinculadas con el empleo de residuos para la producción de electricidad, etc.).

De este modo, la economía circular opera tanto en el **modelo económico** (cadena de producción-consumo-desecho) como en el **resultado** de éste, logrando convertir los residuos en recursos, recuperando materias primas para usos posteriores o reduciendo la producción de desechos. Dentro de todo este marco descrito, la **contratación pública desempeña un papel fundamental** no sólo por la **labor ejemplarizante** que deben llevar a cabo las Administraciones Públicas, sino en especial porque el mercado de las compras públicas representa un **20% del PIB de la Unión Europea**. Por ello es necesario tomar conciencia del papel que los poderes públicos pueden desempeñar para apoyar la tan ansiada transición hacia una **economía circular**, mediante la exigencia de aspectos

---

<sup>8</sup> Existen ejemplos en todos los ámbitos y sectores, como es el caso del WASTE TO ENERGY que aprovecha los residuos agrícolas para producir energía a través de plantas de biomasa; gestión de residuos de obras ferroviarias (en España se hace con ADIF), etc.

vinculados a la sostenibilidad en el diseño de los productos, reducción del consumo energético dentro de las cadenas de suministro, la integración de la variable ambiental en los procedimientos de contratación o la evaluación de las infraestructuras tomando en consideración el impacto medio ambiental que provocan y el ciclo de vida de éstas y de los materiales empleados en ellas<sup>9</sup>.

Un ejemplo de este tipo de iniciativas puede rastrearse ya en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que como consecuencia de la transposición de Derecho europeo que opera, incluye dentro del objeto de los contratos de manera transversal y preceptiva, criterios sociales y medioambientales<sup>10</sup>, además de promover la participación en la contratación pública de las pymes y las empresas de economía social<sup>11</sup>; o en el Plan de Contratación Pública Ecológica antes citado en el que se incorporan entre los criterios de selección y adjudicación, cuestiones vinculadas no solo con la gestión ambiental<sup>12</sup> sino con aspectos vinculados al modelo circular tales como la durabilidad de los productos. Pero es que, a la vista del contexto descrito, la línea en la que va a avanzar la legislación en materia de contratación no es otra que la de impulsar cada vez con mayor intensidad la compra pública como instrumento al servicio de los objetivos de economía circular, como revelan las previsiones contenidas al respecto en el anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, que se ha comprometido a impulsar el Ministerio de Transición Ecológica o la **Declaración del Gobierno ante emergencia climática y ambiental**, adoptada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2020.

Son muchos los expertos que aventuran que, la introducción de la perspectiva de la economía circular en la contratación pública se podría articular a través de medidas como la **sustitución de una estrategia de suministro por otra de servicios de productos** (el denominado “servicizing”); la **introducción de criterios y cláusulas de economía circular en los pliegos técnicos y administrativos**, destinadas a garantizar la durabilidad o la reparabilidad de productos, la reutilización y el reciclado de materiales; o la incorporación de metodologías para el **cálculo de ciclo de vida** de las prestaciones que introducen los costes derivados del consumo de recursos y del tratamiento y eliminación de residuos al final de su ciclo de vida. En definitiva, estamos en tiempos de cambio, en los que la **sostenibilidad** se impone a la comprensión temporal y transitoria de lo material que ha caracterizado las últimas décadas, en las que el consumo de bienes y servicios operaba con base en su estricta utilidad, desvinculado de una conciencia sobre el impacto que tiene en el entorno social, económico y medioambiental en el que se incardina.

---

<sup>9</sup> Existen estudios que afirman que la economía circular arrojará beneficios netos en términos de crecimiento del PIB y de creación de empleo pudiendo aumentar el PIB de la Unión Europea en un 0,5% adicional de aquí a 2030 además de crear 700.000 nuevos puestos de trabajo.

<sup>10</sup> No solo en el objeto de los contratos, también en la posibilidad de incluir requisitos ambientales en los contratos al regular la solvencia técnica y profesional, al diseñar los pliegos de cláusulas administrativas, al establecer los criterios de adjudicación de los contratos, etc.

<sup>11</sup> También se tipifica como una prohibición para contratar con la Administración la condena o sanción por sentencia firme por delitos y/o infracciones relacionadas con la protección del medio ambiente.

<sup>12</sup> Sistemas de certificación ambiental como el EMAS, ecoetiquetas, huella de carbono, ECOLABEL, etc.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S. L. P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol y Miguel Ángel García Otero.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S. L. P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

©Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P.