REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. XVI Núm. 1 (2025): 1 – 37

- Estudi -

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA CIRCULAR: UNA VISIÓN COMPARADA DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

PUBLIC PROCUREMENT AND CIRCULAR ECONOMY: A COMPARATIVE VIEW OF REGIONAL LEGISLATION

SUSANA EVA FRANCO ESCOBAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna

sefranco@ull.edu.es

Data de recepció: 2 de gener de 2025 / Data d'acceptació: 17 de febrer de 2025

RESUMEN: La contratación pública es una herramienta que puede incidir en la construcción, consolidación o modificación del sistema económico de cada país, no en vano representa, en promedio, entre el 15 y el 20% del peso del PIB de algunos países del mundo. También puede convertirse en un medio para combatir los efectos del cambio climático y contribuir a la conservación y preservación del medio ambiente, por tal motivo, desde hace dos décadas, en la Unión Europea se promueve la compra pública verde o ecológica. En España, las Comunidades Autónomas son una de las administraciones públicas que pueden contribuir, tanto a la lucha contra el cambio climático como a la consolidación de un modelo económico que sea más amigable con el medio ambiente; por ello, en este trabajo se analizan las leyes autonómicas que promueven el modelo de economía circular y la compra pública verde, destacando los distintos mecanismos que utilizan para que la contratación pública pueda contribuir al fortalecimiento de este sistema económico.

[https://doi.org/ 10.17345/rcda4112]

Adicionalmente, se realiza un análisis de las distintas medidas adelantadas por la Comunidad Autónoma de Canarias para la promoción de la economía circular, entre las que se encuentra el anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular que será estudiado bajo la óptica expuesta.

ABSTRACT: Public procurement is a tool that can have an impact on the construction, consolidation or modification of the economic system of each country, as it represents, on average, between 15 and 20% of the GDP of some countries in the world. It can also become a means to combat the effects of climate change and contribute to the conservation and preservation of the environment, which is why, for two decades, green public procurement has been promoted in the European Union. In Spain, the Autonomous Communities are one of the public administrations that can contribute, both to the fight against climate change and to the consolidation of an economic model that is more environmentally friendly; therefore, this paper analyses the autonomous laws that promote the circular economy model and green public procurement, highlighting the different mechanisms they use so that public procurement can contribute to the strengthening of this economic system. In addition, an analysis is made of the different measures advanced by the Autonomous Community of the Canary Islands for the promotion of the circular economy, among which is the draft bill for the Canary Islands Circular Economy Law, which will be studied from the perspective described above.

RESUM: La contractació pública és una eina que pot incidir en la construcció, consolidació o modificació del sistema econòmic de cada país, no en va representa, de mitjana, entre el 15 i el 20% del pes del PIB d'alguns països del món. També pot convertir-se en un mitjà per combatre els efectes del canvi climàtic i contribuir a la conservació i preservació del medi ambient, per aquest motiu, des de fa dues dècades, a la Unió Europea es promou la compra pública verda o ecològica. A Espanya, les Comunitats Autònomes són una de les administracions públiques que poden contribuir, tant a la lluita contra el canvi climàtic com a la consolidació d'un model econòmic que sigui més amigable amb

el medi ambient; per això, en aquest treball s'analitzen les lleis autonòmiques que promouen el model d'economia circular i la compra pública verda, destacant els diferents mecanismes que empren per tal que la contractació pública pugui contribuir a l'enfortiment d'aquest sistema econòmic. Addicionalment, es du a terme una anàlisi de les diferents mesures avançades per la Comunitat Autònoma de Canàries per a la promoció de l'economia circular, entre les quals hi ha l'avantprojecte de Llei Canària d'Economia Circular que serà estudiat sota l'òptica exposada.

PALABRAS CLAVE: contratación pública verde — economía circular — Comunidades Autónomas — consumo — residuos.

KEY WORDS: green public procurement — circular economy — Autonomous Communities — consumption — waste.

PARAULES CLAU: contractació pública verda — economia circular — Comunitats Autònomes — consum — residus.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ECONOMÍA CIRCULAR Y CONTRATACIÓN PÚBLICA. III. LEYES AUTONÓMICAS QUE PROMUEVEN LA ECONOMÍA CIRCULAR MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. 1. Normas que establecen exigencias de planificación o elaboración de políticas medioambientales en materia de contratación pública. 2. Normas que establecen la incorporación de criterios de economía circular en las distintas fases de la contratación. 3. Normas que establecen la contratación preferente de determinados sectores. 4. Normas que establecen certificaciones, registros y etiquetas especiales. IV. LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. 1. Acciones impulsadas para promover la economía circular. 2. La contratación pública verde en el Anteproyecto de Ley Canaria de economía circular. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El ser humano cada vez es más consciente del impacto que sus actuaciones diarias tienen en el medio ambiente, en la ciudad y en el espacio que los rodea. Dicha consciencia ha traspasado las instituciones públicas que, desde hace más de una década, han comenzado a ejecutar acciones para transformar sus

políticas, programas y procesos en pro de una gestión más sostenible y amigable con el medio ambiente.

En el ámbito de la Unión Europea, son diversas las acciones y/o paquetes que se han ido aprobando e implementando para lograr una gestión pública más "ecológica". A modo de ejemplo, se puede mencionar el "Paquete de Invierno" de 2016 o el "Pacto Verde Europeo" de 2019. Todos ellos tienen una idea en común: materializar un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico que tenga a la persona y al medio ambiente como centro de su actuación (Pernas García, 2023: 682).

Ello no puede lograrse sin la utilización de las herramientas propias de la gestión pública, siendo una de ellas, la contratación pública. Esta ha debido ser repensada y replanteada para adecuarse tanto a los cambios económicos, políticos y sociales como a los cambios ambientales.

Ya en el año 2001 se comenzaba a hablar de la integración de aspectos medioambientales a la contratación pública; ejemplo de ello es la Comunicación de la Comisión Europea sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar en ella dichos medioambientales en la contratación pública. Como afirma Hernández González (2022: 40-41), en esta comunicación la Comisión recuerda que el crecimiento económico y la calidad ambiental son conceptos compatibles y que la contratación pública puede tomar en consideración las preocupaciones medioambientales para reducir el impacto ambiental causado por el consumo del sector público.

En España, los primeros pasos para la creación de una administración pública más ecológica y sustentable se pueden encontrar en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que establecía la obligación para las administraciones públicas de contribuir a la sostenibilidad ambiental propiciando, entre otros: 1. La reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales; y 2. La adopción de políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico y con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos y sus tratamientos. Posteriormente, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público establecería en su artículo 1 que en "toda contratación pública se

incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales" e incluiría sendas normas de contratación pública sostenible. Además, como afirma Lazo Vitoria, "avanza de forma pionera exigiendo por primera vez la inclusión obligatoria de una condición especial de ejecución social, ambiental o de innovación" (2022: 16).

Sin embargo, a partir de 2019 con la aprobación del "Pacto Verde Europeo" este proceso se ha acelerado en España y se ha podido observar cómo tanto a nivel estatal como autonómico se han aprobado y comenzado a implementar, programas, políticas, planes e instrumentos normativos en esta materia.

Así, encontramos la Estrategia Española de Economía Circular aprobada en 2020, el Primer Plan de Acción de Economía Circular del año 2021 y la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular que contiene:

> [U]na serie de previsiones con impacto en la integración de consideraciones ambientales en la contratación pública, así como con repercusión directa en la preparación de los contratos o concesiones, que configuran la gestión indirecta de los servicios públicos locales obligatorios de recogida y transporte y de tratamiento de residuos (Lazo Vitoria, 2022: 33).

A nivel autonómico también encontramos avances en esta materia. Algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes que buscan separarse del modelo lineal de economía y avanzar hacia un modelo circular. Estas leyes incorporan pautas para que la contratación pública pueda contribuir a la construcción de este modelo.

Por ello, en este trabajo se analizan las leyes autonómicas que promueven el modelo de economía circular y la compra pública verde, destacando los distintos mecanismos que utilizan para que la contratación pública pueda contribuir al fortalecimiento de este sistema económico. Adicionalmente, se realiza un análisis de las distintas medidas adelantadas por la Comunidad Autónoma de Canarias para la promoción de la economía circular, entre las que se encuentra el anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular que será estudiado bajo la óptica expuesta.

II. ECONOMÍA CIRCULAR Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Kirchherr, Reike y Hekkert luego de revisar 114 definiciones sobre economía circular definieron que ésta es un sistema económico que:

> [S]e basa en modelos de negocio que reemplazan el concepto de fin de vida útil por reducir, reutilizar, reciclar y recuperar materiales en los procesos de producción/distribución y consumo (…) que implica crear calidad ambiental, prosperidad económica y equidad social, en beneficio de las generaciones actuales y futuras (2017: 232).

Sus orígenes se remontan al año 1966 cuando Kenneth Boulding planteó que debía pensarse en la Tierra como una nave espacial en la que existen recursos limitados (Boulding, 1996: 13). Sin embargo, la economía circular como nuevo paradigma económico no se consolidó sino hasta 1990, cuando Turner y Pearce (1990: 37) presentaron las desventajas del modelo de economía lineal y cómo este, a largo plazo, podía llevarnos a la escasez de recursos o la disponibilidad limitada de los mismos.

Esta nueva propuesta de sistema económico circular parte de la idea de extraer, producir, utilizar y desechar, e incorporar esa forma de pensar en los procesos de producción, distribución y consumo (Pérez y Cano, 2024: 46-53). Para Sáez Martínez y Alcalde Calonge se trata de una respuesta necesaria para enfrentar los problemas del cambio climático y lograr una transición energética y un futuro verde y sostenible ya que:

> En contraposición al sistema de economía lineal tradicional, donde los recursos naturales se extraen, se transforman en productos que se utilizan y finalmente se descartan como residuos, la economía circular promueve la reutilización, la minimización de residuos y la extensión del ciclo de vida de los productos. Este enfoque no solo reduce el desperdicio y la contaminación, sino que también fomenta la eficiencia y la sostenibilidad (2024:83).

Se trata de un modelo de sistema económico que parte de la idea de que todo tiene un segundo uso. Es decir, existen productos que pueden elaborarse a través de desechos de otros productos, todo lo cual, tiene un impacto positivo en el medio ambiente, ya que se generarán menos residuos, se consumirá menos

materia prima, se alargará el tiempo de vida de un objeto y se producirán menos residuos (García, 2020: 74).

La idea es aprovechar de forma eficiente los recursos naturales y las materias primas para darles un mayor valor y mejorar la calidad de los productos durante el mayor tiempo posible (Molinillo Malmierca, 2022: 12; Aparicio Maeztu, 2024: 75), lo que supone trazar un camino hacia un cambio de sistema y de modelo con perspectiva holística, no solo desde un nivel legal o de políticas públicas, sino también, con un enfoque social, que no puede ceñirse a un solo ámbito, como por ejemplo, el de la gestión de los residuos (De la Varga Pastor, 2020: 180).

Siguiendo a Molinillo Malmierca (2022: 17-18) y Canals Ametller (2021: 245-249) entendemos que el modelo de economía circular contribuye al logro de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

- ODS 1, Fin de la pobreza, vinculado con el ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico, ya que los modelos de negocio que derivan de la economía circular mejoran la productividad, fomentan el empleo digno y son una herramienta más para que las personas puedan salir de la situación de pobreza.
- ODS 2, Hambre cero, que además se relaciona con el ODS 12, Producción y consumo responsable, ya que se fomenta la reducción de desperdicios de alimentos y la reutilización de los desperdicios.
- ODS 6, Agua limpia y saneamiento, ya que una de las principales consignas del modelo de economía circular es la reducción de residuos que terminan vertidos en lagos, ríos y mares y la reutilización de las aguas residuales.
- ODS 7, Energía asequible y no contaminante, que puede verse afectado por la economía circular, toda vez que este modelo económico ayuda a fomentar las energías renovables (concepto de circularidad energética) y a elevar su eficiencia, de tal modo que se abarata el coste de producción de energía verde.
- ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico (mencionado previamente), porque la economía circular contribuye a la innovación

tecnológica, al surgimiento de nuevos actores en el mercado económico y al fomento de un crecimiento económico sostenible.

- ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles. Bajo el modelo de economía circular se promulga la idea de ciudades circulares, entendidas como aquellas que promueven "una ciudadanía sostenible en toda su área de influencia, con el objetivo de maximizar el potencial de los recursos y eliminando las externalidades negativas de su accionar económico" (Lehmann, 2024: 58), en la que ciudadanos formados como consumidores responsables logran vivir en armonía con su entorno social, económico y ambiental.
- ODS 12, Producción y consumo responsables. Este ODS resalta la importancia de que cada persona pueda cambiar sus hábitos de consumo y adoptar hábitos sostenibles y amigables con el medio ambiente. En este sentido, prácticas como los desperdicios de alimentos (que aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuyen al cambio climático) pueden ser cambiados por crear compost con dichos residuos. Respecto de este ODS el modelo de economía circular propone la adopción de un modelo de "pago por servicio" y no de "pago por el producto", es decir, que las empresas cobren a sus clientes en función del uso real de un producto o servicio y no por productos que no tengan ninguna utilidad para el usuario y que generen mayores desperdicios.
- ODS 14, Vida submarina, que a su vez se relaciona con el ODS 15, Vida y ecosistemas terrestres, y el ODS 6, Agua limpia y saneamiento, ya que, un consumo más responsable, en el que se reduzcan los desperdicios, tiene un impacto positivo en el medio ambiente, las especies marinas y los ecosistemas, promoviendo la protección de la biodiversidad.

Ahora bien, ¿cómo encuadra la contratación pública dentro del modelo de economía circular?

Los órganos y entes del sector público, en cualquier país, son un actor importante del sector económico, y a través de las distintas formas de colaboración público-privadas se sirven del sector privado para la satisfacción de las necesidades colectivas. Según cifras de la OCDE, para el año 2021 el poder de contratación de las administraciones públicas europeas oscilaba entre un 14-15 % del

Producto Interior Bruto (PIB) (Pilichowski, 2021: 162-163; Castiella y Schaefer, 2023: 245), mientras que, en España, según cifras de Eurostat, el gasto en contratación pública correspondiente al año 2023 alcanzó el 11,55% del PIB y el 24,87% del total del gasto público (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, 2024: 8).

Estas cifras evidencian la capacidad que tiene la contratación pública para contribuir eficazmente a la consecución de los principales retos de Europa (Pérez de los Cobos Hernández, 2020: 679) e implementar de manera efectiva el modelo de economía circular. Sin embargo, ello requiere que las administraciones públicas asuman la responsabilidad de implementar prácticas medioambientales ejemplares en sus actividades cotidianas. Se trata de cambiar el modelo de pensamiento de “comprar al menor precio” por “comprar mejor”, de forma más sostenible y amigable con el medio ambiente, teniendo en cuenta antes de la selección del proveedor, cuáles son los efectos ambientales que a largo plazo puede tener un contrato de obras, servicios o suministros (Hernández González, 2022: 40).

Así, los contratos públicos pueden ser —respetando las condiciones de libre competencia— “un mecanismo de fomento de comportamientos beneficiosos para el interés general, y de colaboración indirecta de los sujetos privados en la realización de los objetivos de las políticas públicas” (Pernas García, 2022a: 112). A través de la contratación pública los órganos y entes del sector público pueden requerir que el oferente realice obras, suministre bienes o preste servicios implementando soluciones medioambientales, lo que incide no solo en el proceso productivo del empresario, sino en las personas y en el medio ambiente (García, 2020: 87).

En cuanto a la implementación del modelo de economía circular, Castiella y Schaefer (2023: 243) afirman que la contratación pública puede contribuir en los siguientes aspectos:

- Proteger y mejorar el medio ambiente (reducción emisiones contaminantes, ahorro de recursos naturales, minimización y gestión responsables de los residuos, etc.).
- Internalizar y minimizar una parte de los costes ambientales intangibles.

- Influir en el mercado, para estimular la producción sostenible y la innovación tecnológica en esa dirección.
- Ejercer un liderazgo público desde la coherencia, practicando aquello que se espera de la ciudadanía y de las empresas.

Una herramienta que puede permitir alcanzar el nuevo modelo económico basado en la economía circular es la contratación pública ecológica, entendida como aquella a través de la cual las administraciones públicas "tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con la de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirán en su lugar" (Comunicación COM (2008) 400 final).

También conocida como contratación verde, este tipo de contratación lo que busca es incorporar en los procesos de selección de contratistas criterios medioambientales, de desarrollo sostenible, sociales, entre otros. Tal como afirma Iturrizaga (2024: 425-426), este sistema permite que la selección del contratista se realice con mayores exigencias y requisitos, para fomentar el desarrollo sostenible y promover el cuidado del medio ambiente, asegurando, que, tanto en su esfera interna como en la externa, prime la conciencia y el respeto al medio ambiente.

Así, la transición hacia una economía circular es una oportunidad para el desarrollo económico y para la consolidación de administraciones públicas eficaces, eficientes, próximas al ciudadano y amigables con el medio ambiente.

III. LEYES AUTONÓMICAS QUE PROMUEVEN LA ECONOMÍA CIRCULAR MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Afirma Fuentes i Gasó (2024: 76-77) que los gobiernos subnacionales tienen un rol protagónico y fundamental en la configuración de políticas que contribuyan a la protección del medio ambiente y a la construcción de una nueva visión de la gestión pública con criterios de sostenibilidad. Partiendo de esta premisa, algunas Comunidades Autónomas han comenzado a desarrollar instrumentos legales que recogen el concepto y la expresión de "economía circular", para

aplicar este modelo a distintos ámbitos de la gestión pública, principalmente, el de los residuos (Alenza García, 2023: 230).

En el ámbito de la contratación pública, también comienzan a observarse distintas regulaciones que recogen los principios de la economía circular, bien sea por la aprobación de leyes de economía circular que contemplan disposiciones específicas en esta materia o por leyes de otros ámbitos sectoriales que lo abordan de forma muy puntual. Tal como afirma González Ríos se trata de uno de los muchos sectores donde la "intervención pública debe ser especialmente intensa si se quiere cambiar el modelo energético" (2024: 60).

Al mes de diciembre de 2024, las Comunidades Autónomas que cuentan con algún tipo de regulación sobre economía circular en el ámbito de la contratación pública son: Andalucía[1], Castilla-La Mancha[2], Galicia[3], Madrid[4], Navarra[5], País Vasco[6] y Valencia[7], y las Comunidades Autónomas que cuentan con anteproyectos de ley en esta materia son: Canarias (Gobierno de Canarias, s.f.) y Cataluña (Generalitat de Catalunya, s.f.).

Una revisión realizada a las leyes autonómicas que en materia de economía circular se han dictado a la fecha de elaboración de este trabajo ha permitido identificar diferentes "categorías" o grupos de normas jurídicas en este tema, que, con miras a facilitar la compresión y el estudio del lector, se agruparán de la siguiente forma: 1. Normas que establecen exigencias de planificación o elaboración de políticas medioambientales en materia de contratación pública; 2. Normas que establecen la incorporación de criterios de economía circular en las distintas fases de la contratación; 3. Normas que establecen la contratación preferente de determinados sectores; y 4. Normas que establecen certificaciones, registros y etiquetas especiales.

[1] Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía
[2] Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha
[3] Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia
[4] Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid
[5] Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad
[6] Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi
[7] Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana

Existen leyes autonómicas en la que se podrán observar todas las categorías señaladas y algunas que solo tienen una o dos de dichas categorías. A continuación, el detalle de cada una de estas:

1. Normas que establecen exigencias de planificación o elaboración de políticas medioambientales en materia de contratación pública

Dentro de este primer grupo destacan las leyes autonómicas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco y Valencia que incorporan algunas disposiciones encaminadas al desarrollo de planes de contratación pública verde o sostenible.

El artículo 6 de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha prevé que la Consejería competente en materia de medio ambiente, elaborará en el plazo máximo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley una la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha que deberá incorporar medidas transversales específicas relacionadas con el fomento de la compra pública verde y la contratación pública circular.

De la Ley Economía Circular de Castilla-La Mancha es descatable que se trató de la primera ley autonómica que expresamente se dedicó a regular la economía circular —previo a ella se aprobó la Ley Foral 14/2018 de Residuos y su Fiscalidad de Navarra— sin embargo, ha sido criticada por algunos autores quienes destacan su brevedad y la ausencia de mención de sectores como la salud o la sanidad entre los ámbitos de aplicación de la economía circular (Boto Álvarez, 2021: 28). Tal como afirma Alenza García (2023: 231), se trata de una ley muy breve, pues sólo consta de 9 artículos, en la que se establecen las reglas generales macro para promover la economía circular, dejando en manos de los distintos órganos y entes del sector público de Castilla-La Mancha su aplicación efectiva, lo que no garantiza que se alcancen los objetivos por los cuales se aprobó la misma.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra dispone que el departamento competente en la regulación de los contratos públicos deberá elaborar un plan de contratación pública ecológica que se aplicará a todas las administraciones públicas de Navarra. Este plan debe incluir: 1. La elaboración de modelos de pliegos de los

contratos en los que se incorporen los criterios energéticos y climáticos coherentes con la transición a una economía circular; 2. La incorporación de cláusulas de género que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en la ejecución de los contratos; 3. Los criterios de contratación ecológica de la Unión Europea establecidos en la comunicación “Contratación pública para un medio ambiente mejor” y las guías que la desarrollan; y 4. Los objetivos progresivos y las medidas necesarias para su cumplimiento en los contratos públicos.

Esta normativa puede considerarse ambiciosa porque contempla parámetros específicos para la elaboración del plan de contratación pública, sin embargo, deja en evidencia la clara intención del legislador de Navarra de utilizar a la contratación pública como un mecanismo para lograr la transición hacia el modelo de economía circular.

Asimismo, en el artículo 84 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, se encuentra la referencia a la elaboración de un plan de compra pública verde que contenga las directrices del sector público vasco en esta materia. Esta Ley, aunque no se refiera de manera expresa a la economía circular como ocurre en otras Comunidades Autónomas, sí señala que en el País Vasco la contratación pública verde tendrá como finalidad “optimizar la coordinación con el mercado para garantizar que aquella incorpore la ecoinnovación y facilitar a su vez que las administraciones públicas hagan un uso más eficiente de los recursos” (artículo 84), elementos que son trasladables al plan que deberá elaborarse según la norma y que responde a los principios del modelo de economía circular.

El artículo 8 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía indica que deberá elaborarse la Estrategia Andaluza para la Economía Circular en la que se abordarán, como mínimo, los siguientes aspectos: 1. Mecanismos de planificación y coordinación necesarios para la implantación de una economía circular; 2. Sistemas de medición y evaluación para el seguimiento anual de la misma; 3. Creación y definición de una plataforma para la transferencia de conocimientos, necesidades y procesos entre las pequeñas y medianas empresas, instituciones de conocimiento públicas y privadas y centros de investigación; y 4. Mecanismos para la promoción de la educación para la sostenibilidad, e información, participación y concienciación ciudadana en

valores, comportamientos y habilidades encaminadas hacia la circularidad en la economía.

Finalmente, en este punto, se hace referencia al artículo 34 de 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 estableció que, dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, se debía elaborar un plan de contratación pública sostenible para prevenir los residuos e impulsar la economía circular, el cual debería contener los criterios que debían aplicarse en el ámbito de la contratación y compra públicas de la y de su sector público instrumental.

Respecto de estas disposiciones, debe reconocerse el valor que tienen dentro de la legislación autonómica sobre economía circular, puesto que todo documento estratégico busca poder establecer objetivos, programas, actividades, indicadores y metas que permiten avanzar de una determinada situación actual a una situación deseable en un período de tiempo concreto, por tanto, su consagración con rango obligatorio en un instrumento legal viene a maximizar la posibilidad de avanzar de forma real en el establecimiento de nuevo modelo económico de economía circular a través de la contratación pública. No obstante, Sedeño López (2023: 50) considera que resultaría más apropiado que los documentos estratégicos se desarrollen con anterioridad y no con posterioridad a la aprobación de la Ley (como ocurrió, por ejemplo, con la Comunidad Autónoma de Canarias, tal como se observará en apartados siguientes). Entendemos, que independientemente del orden cronológico en el que se produzcan los planes y otros instrumentos estratégicos de economía circular (antes o después de la aprobación de una ley sobre la materia), lo ideal es que las Comunidades Autónomas puedan reconocer el valor estratégico de la economía circular y sobre ello trazar reglas claras que permitan a distintos actores, como, por ejemplo, los entes locales, adecuar sus políticas internas.

Si bien podría sostenerse que la elaboración de planes y políticas de economía circular posteriores a la entrada en vigor de una ley sectorial no sería estrictamente necesaria, este argumento no resulta del todo convincente. Los instrumentos de planificación, en tanto documentos técnico-jurídicos, cumplen

un papel clave al operacionalizar los objetivos definidos por la normativa autonómica (Soriano Amores, 2024: 145).

Aunque algunas disposiciones legales ya precisen con cierto detalle los contenidos que deben incluir estos planes o políticas, ello no implica que su desarrollo sea redundante. Al contrario, su incorporación como obligación normativa permite articular de manera más eficiente la acción administrativa en materia de economía circular.

Estos planes no solo facilitan la reducción de residuos y la preservación de recursos naturales, sino que también contribuyen a la mitigación del cambio climático. Además, permiten establecer con claridad los criterios que regirán la elaboración de los pliegos contractuales y la selección de contratistas, aportando así previsibilidad y transparencia al proceso.

2. Normas que establecen la incorporación de criterios de economía circular en las distintas fases de la contratación

Un segundo grupo de normas que pueden observarse en las diferentes leyes autonómicas de economía circular y que quizás sean de las más uniformes en la legislación analizada, están relacionadas con la incorporación de criterios medioambientales o de economía circular en los procesos de contratación pública y/o pliegos de condiciones.

Así, por ejemplo, en el artículo 11 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía establece que “en el proceso de contratación pública” y en la “normativa sectorial” se incorporarán cláusulas medioambientales entre las que se encuentran: 1. La prioridad de los servicios de pago por uso; 2. La adquisición de productos provenientes de mercados de materias primas secundarias o fabricados con materiales reciclados; y 3. Los productos, obras y servicios a adquirir cumplan con criterios de durabilidad y reparabilidad. El legislador andaluz no estableció una etapa concreta o específica del proceso de contratación pública en la que se deberán incorporar las cláusulas medioambientales. Entendemos que las etapas más idóneas para ello serían: los criterios técnicos para la calificación de la empresa y el pliego de condiciones. Tampoco aclara el mencionado artículo 11 cuál es la normativa sectorial en la que se incluirán los criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación

pública ecológica, lo cual, siguiendo a Pernas García (2023: 701), consideramos que no facilita la aplicación de las normas de contratación pública para la promoción del modelo de economía circular, sino que, por el contrario, es una muestra de la dispersión normativa que existe en la legislación sectorial y que puede convertirse en un obstáculo para el fomento de compra pública verde.

El artículo 11 de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, también hace referencia a la incorporación de medidas de tipo medioambiental en los contratos del sector público, señalando (a diferencia de lo que indica la legislación andaluza) que dichas medidas se aplicarán "para la ejecución" de los contratos. Entre estas medidas se encuentran: 1. El uso de subproductos, materiales valorizados, incluida la reutilización, así como las materias primas secundarias; 2. La adopción de medidas para la prevención y minimización del desperdicio alimentario; 3. El uso de materiales, productos, servicios, diseños, procesos, métodos o técnicas que cuenten con algún sistema de etiquetado o certificado ecológico; 4. La aplicación de criterios de durabilidad, funcionabilidad, reparación y extensión de la vida útil para los bienes, productos y materiales objeto del contrato; y 5. El impulso de un consumo responsable y sostenible a través de la priorización de la adquisición de productos y materiales reutilizables, reutilizados o de segunda mano.

Ahora bien, si entendemos que la "ejecución del contrato" es aquella etapa en la que se da cumplimiento al conjunto de prestaciones del contrato, es decir, que la Administración contratante recibe la prestación objeto del contrato y que el contratista percibe la contraprestación establecida, resulta llamativo que el legislador de Madrid haya limitado la incorporación de medidas medioambientales solo en esta etapa, más aún cuando la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público establece que los aspectos medioambientales serán tomados en consideración en la etapa de adjudicación del contrato (artículo 145), es decir, en una etapa muy previa a la ejecución del mismo.

Tomando en consideración lo anterior, pueden existir al menos dos interpretaciones posibles: 1. Que el legislador quiso hacer referencia al proceso de contratación pública como un todo y no a una etapa concreta de la misma (como se menciona en la legislación andaluza); o 2. Que el legislador consideró

que se debe prestar especial atención a la etapa de ejecución de los contratos para garantizar que las prestaciones recibidas respeten las medidas medioambientales establecidas en la Ley. Sin duda, se trata de una norma que puede ser mejorable en una eventual reforma de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, aunque no por ello, debe dejar de reconocerse el esfuerzo de avanzar en la incorporación de criterios de economía circular en la contratación pública.

El artículo 84.2 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi establece con claridad que medidas como utilización de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización podrán ser incorporadas “en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares de sus contratos de obras, servicios y suministros criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución y cláusulas o condiciones que contribuyan a alcanzar los objetivos que se establecen en esta ley”. Esta norma resulta mucho más clara que las que se contemplan en la legislación andaluza y la de Madrid, respecto a las etapas o momentos concretos del proceso de selección de contratistas en las que se podrán incorporar medidas que busquen promover el modelo de economía circular.

En una línea similar al legislador vasco se encuentra el legislador valenciano y es que la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, en su artículo 34.1 dispone que “en los pliegos de condiciones técnicas” se incorporarán criterios medioambientales o de compra pública ecológica.

Finalmente, mencionaremos en este apartado el artículo 24.2 de la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia que, aunque no hace referencia a una etapa específica del proceso de contratación pública, deja ver la intención de que las administraciones públicas promuevan “la contratación y la compra pública sostenible e innovadora, así como el uso de productos reutilizados y procedentes de la valorización material de residuos, en el marco de la economía social y verde, circular e hipocarbónica”.

Es importante destacar que Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reconocido en diferentes oportunidades que la contratación pública puede ser una herramienta que contribuya a la protección del medio ambiente y ha aceptado que el poder adjudicador, de allí que resulte oportuno la incorporación de criterios ecológicos o medioambientales para el análisis de las ofertas siempre que: 1. Estén relacionados con el objeto del contrato; 2. No confieran al poder adjudicador una libertad incondicional de elección; 3. Los criterios ecológicos y medioambientales se mencionen expresamente en el pliego de condiciones; y 4. Se respeten todos los principios fundamentales del derecho comunitario, entre ellos, el principio de no discriminación (Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland Oy AB contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne, 7 de septiembre de 2002).

Y es que para el TJUE la contratación pública puede ser una herramienta fundamental en la lucha contra el cambio climático lo que debe hacerse entendiendo el rol estratégico que cumplen los contratos públicos en esta materia, razón por la cual “Los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, (…) un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros” (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Segunda. Asunto C-395/18, Tim SpA - Direzione e coordinamento Vivendi SA contra Consip SpA y Ministero dell'Economia e delle Finanze, 30 de enero de 2020).

Partiendo de ello, resulta adecuado que los legisladores autonómicos hayan comenzado a definir a nivel legal un conjunto de criterios ambientales que deben ser considerados en las distintas etapas de la contratación pública y que superan una vez más las viejas concepciones que veían a la contratación pública como un medio que solamente sirve para garantizar el uso más eficiente de los recursos públicos (Cozzio y Caruso, 2025: 30, Gimeno Feliú, 2023: 204).

Sin embargo, debe advertirse, tal como afirma Pernas García, que para que sea efectiva la implementación de criterios de economía circular en la contratación pública es necesario:

> [D]otar al personal de los órganos de contratación de recursos y de información técnica de calidad, de traslación segura y casi automática, a los

> procesos técnicos, complejos y diversos, de preparación contractual, y sin establecer unas exigencias básicas de justificación en el expediente, es una mera expresión de débil voluntad política, sin aspiraciones reales de "ecologizar" los procesos de preparación contractual de mayor impacto social (2022b: 1).

Aunado a ello, siguiendo a Lazo Vitoria (2022, 22), la implementación de cualquier norma jurídica que incorpore criterios de economía circular en la contratación pública debe ir acompañada de la evaluación permanente de su aplicación en la práctica, para poder contar con datos que permitan evaluar, por ejemplo: cantidad de contratos de obras, servicios y suministros que efectivamente cumplan con el mandato de la ley, criterios que son incorporados con mayor frecuencia en los pliegos de contratación, qué presentan las empresas oferentes. Todo lo cual permitiría evaluar el cumplimiento efectivo de la norma y replantear las políticas y programas que se diseñen en materia de economía circular y contratación pública verde, con miras de lograr acciones efectivas contra el cambio climático y a favor de la transición energética.

3. Normas que establecen la contratación preferente de determinados sectores

Un tercer conjunto de normas jurídicas está relacionado con la aplicación de reglas de contratación preferente para determinados sectores. Estas pueden observarse, por ejemplo, en las leyes de Andalucía, Navarra, País Vasco y Valencia y evidencian cómo la contratación pública puede servir como mecanismo de apoyo a sectores específicos de la economía (Pernas García, 2023: 697), o en el caso concreto que nos ocupa, hacia la transición del modelo de economía circular.

Así, se observa que el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía regula la contratación de productos clave, entendiendo por tales: prendas textiles fabricadas con materiales reciclados y mediante procesos de fabricación sostenibles; en las obras públicas el empleo de árido reciclado o artificial, materias primas secundarias u otros residuos de características técnicas similares; o el 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.

El artículo 84.3 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi dispone que un 40% de los materiales los contratos de obras provendrán de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización, salvo que por motivos técnicos justificados este porcentaje deba ser reducido.

El artículo 19.5 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra contempla que, a partir del 1 de enero de 2023, en las licitaciones de las administraciones y organismos públicos vinculados para la contratación de energía se exigirá que ésta sea certificada 100 % de origen renovable. Además, se priorizará la contratación de energía a través de contratos PPA con empresas ubicadas en un radio menor de 150 kilómetros de la instalación y los contratos que sean de suministro con autoconsumo.

Y, el artículo 34 de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, prevé la contratación preferente de productos: reutilizables, reutilizados, reparados, biodegradables, reciclables y reciclado; y de diseño ecológico.

4. Normas que establecen certificaciones, registros y etiquetas especiales

El cuarto grupo de normas que pueden observarse en la legislación autonómica, buscan promover el uso de las etiquetas ecológicas o de registros especiales. Así tenemos que, el artículo 11.3 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, contempla la utilización de varios mecanismos, entre los que destacan: la etiqueta ecológica de la UE (Ecolabel); que la empresa suministradora esté inscrita en el Registro EMAS o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos; que el licitador 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.

El artículo 19.5 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra, dispone que en los contratos de energía eléctrica se exigirá que la comercializadora tenga preferentemente etiqueta A o sucesivas

según el etiquetado de las compañías eléctricas (A-G) que mide el impacto ambiental de la misma.

El artículo 34 de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, contempla la priorización de productos con etiqueta ecológica europea (EU Ecolabel), o 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.

El artículo 82.2.c) de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, consagra que se incorporarán en los procedimientos de contratación pública la utilización de la etiqueta ecológica según lo previsto en la normativa sobre contratos del sector público.

Debe advertirse que estas etiquetas, no suponen una novedad en la legislación española puesto que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público ya preveía la posibilidad de solicitar certificados de gestión medioambiental a las empresas licitadoras, como condición de solvencia técnica y que éstos podían ser: las ecoetiquetas y los sistemas de gestión medioambiental (artículos 90 y 94), sin embargo, evidencian la voluntad de las Comunidades Autónomas de promover los criterios medioambientales en la contratación pública.

Ahora bien, los legisladores autonómicos a pesar de reconocer la exigencia de etiquetas y otras certificaciones medioambientales no especifican cómo ni en qué etapa del procedimiento de contratación puedan requerirse estas herramientas. Por nuestra parte, consideramos que la exigencia de las etiquetas y certificaciones pudieran observarse en los siguientes momentos:

1. Para definir las prescripciones técnicas del contrato para lo cual se debe tener en consideración la capacidad de los posibles oferentes de cumplir con dichas certificaciones.
2. Como criterios de adjudicación, es decir, como criterios de ponderación y evaluación de las ofertas. Esta sería una opción viable cuando se desconoce la capacidad de las posibles empresas oferentes de cumplir

con las ecoetiquetas como parte de las prescripciones técnicas. Con ello lo que se busca es minimizar la posibilidad de quedarse sin ofertas o tener que excluir a los oferentes por incumplimiento del requisito de las ecoetiquetas y otras certificaciones si fueran obligatorios.

Se trata de dos usos diferenciados para la misma herramienta. En el primer caso, estamos frente a una característica subjetiva que afecta la capacidad del oferente para participar en un concurso en concreto, mientras que, en el segundo caso, es un criterio que afecta el objeto del contrato y su ejecución, es decir, en este caso concreto, ya se han evaluado los criterios de solvencia de la empresa licitadora y las etiquetas ecológicas pasan a considerarse como parte del análisis de la oferta más ventajosa en base a la mejor relación calidad-precio (Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 665/2022, representación de Urbaser, S.A. contra Ayuntamiento de Alhama de Murcia, 2 de junio de 2022).

IV. LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Hecha la revisión de las legislaciones autonómicas que establecen criterios de economía circular en la contratación pública, haremos un énfasis especial en las medidas y acciones impulsadas desde la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia, a sabiendas que actualmente se encuentra en proceso de tramitación el anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular.

En este sentido, se mencionarán en primer lugar las acciones que se vienen impulsando desde el año 2019 y que se enmarcan en el desarrollo de políticas, planes y líneas estratégicas macro, y luego revisaremos el anteproyecto al que hemos hecho referencia.

1. Acciones impulsadas para promover la economía circular

La Comunidad Autónoma de Canarias desde el año 2019 ha dado pasos importantes en la construcción y consolidación de un modelo de economía circular sostenible y amigable con el medio ambiente. En este sentido, son cuatro los instrumentos macro que se han impulsado en esta Comunidad Autónoma para promover la economía circular: 1. La Declaración de Emergencia Climática;

2. La Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030; 3. La Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030; y 4. La Estrategia Canaria de Acción Climática. Los comentaremos brevemente:

El 30 de agosto de 2019 el Consejo de Gobierno de Canarias aprobó la "Declaración de emergencia climática en la Comunidad Autónoma de Canarias", que fue ratificada por el Parlamento de Canarias el 20 de enero de 2020. En este documento se reconoce la necesidad de comprometer a todas las administraciones públicas de esta Comunidad Autónoma para concretar las políticas y acciones necesarias con la finalidad de frenar la amenaza que representa el cambio climático.

Algunas de las acciones que se consideraron necesarias en este documento fueron: la aprobación de la Ley Canaria de Cambio Climático[8], la aprobación del Plan de Acción Canario para la Implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible[9], la elaboración de un Inventario de Emisiones de Referencia que cuantifique la cantidad de CO2 emitido por el consumo de energía tanto a nivel territorial como sectorial, la elaboración de un Estudio de Riesgos y Vulnerabilidades frente al Cambio Climático de Canarias y la adhesión de todos los municipios canarios al Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía Sostenible (Gobierno de Canarias, 2019).

Respecto del fomento de la economía circular, la declaración de emergencia climática indicó que ello se realizaría a través de la implementación de una política de residuos cero que formaría parte del Plan de Acción Canario para la Implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El segundo de los documentos es la Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030, cuyo objetivo principal es aprovechar el potencial de las actividades relacionadas con los sectores marino y marítimo, con el propósito de lograr un crecimiento sostenible a partir de las oportunidades del océano y la costa. En

[8] Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, modificada mediante Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio (BOE núm. 275 de 14 de noviembre de 2024)

[9] La Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 puede consultarse en: https://www.gobiernodecanarias.org/agendacanaria2030/estrategia/

materia de economía circular, esta estrategia propone el impulso de las siguientes acciones:

- Inclusión de medidas de economía circular en el desarrollo de la normativa sobre construcción/reparación de buques y otra normativa sectorial (Gobierno de Canarias, 2021).
- El desarrollo de un plan de acción para la economía circular que deberá abordar los siguientes puntos: 1. Empoderar a las personas consumidoras a través del acceso a información fiable sobre aspectos como la reparabilidad y la durabilidad de los productos para ayudarles a tomar mejores decisiones ambientalmente sostenibles; 2. Ampliar el alcance de la Directiva sobre diseño ecológico más allá de los productos relacionados con la energía; 3. Fomentar aquellos sectores que utilizan menos recursos y que muestran un elevado potencial de circularidad —en este punto, el documento exige implementar medidas concretas respecto a las baterías y los vehículos sostenibles potenciando la segunda vida de las baterías—; 4. Abordar iniciativas en el sector de la construcción y edificación para aumentar la eficiencia de los materiales y reducir las repercusiones climáticas a través de una nueva estrategia para un entorno construido de manera sostenible y con carácter integral; y 5. Fomentar las iniciativas mediante la promoción de la circularidad en las futuras revisiones de los planes nacionales de energía y clima, y en otras políticas de clima (Gobierno de Canarias, 2021, 108).

El tercero de los documentos es la Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030, cuyo objetivo es fomentar la transición de la Comunidad Autónoma hacia un modelo productivo en el que el valor de los recursos se mantenga durante el mayor tiempo posible. En esta estrategia se reconoce a la contratación pública como un instrumento que puede ayudar a alanzar un crecimiento inteligente e innovador, si en ésta se aplican criterios de economía circular (Gobierno de Canaria, 2021).

Este documento consta de cinco ejes (Eje 1 – Producción y consumo circular, Eje 2 - Gestión de residuos y ciclo integral del agua, Eje 3 – Materias primas secundarias, Eje 4 – I+D+i y Eje 5 – Gobernanza, formación y divulgación) y en su eje 1 dedica una línea de trabajo para la incorporación de criterios de

economía circular en la contratación pública y subvenciones que se desarrollará con tres grandes áreas (Gobierno de Canaria, 2021: 65):

- Desarrollar un programa de compra y contratación pública de Canarias, que establezca categorías de productos y niveles de exigencia.
- Promover el conocimiento de la compra y contratación pública verde entre las administraciones locales, para la inclusión de criterios ambientales, sociales y de género en los procedimientos de licitación pública.
- Complementar los criterios de compra y contratación pública verde con criterios de economía circular

Finalmente, encontramos la Estrategia Canaria de Acción Climática del 18 de mayo de 2023 que da cuenta de las necesarias transformaciones económicas y sociales que debe realizar la Comunidad Autónoma para atender a la crisis climática de forma coherente e integrada, con la participación de todos los sectores de la economía y de la sociedad canaria, que permita mejorar la competitividad y modernizar la economía, pero que, además, contribuya a la creación de empleo, la mejora la calidad de vida de las personas y a la protección del medio ambiente.

Respecto de la contratación pública y de la economía circular, en este documento se señala que el sector público juega un rol fundamental en el ejercicio de la acción climática, y por ello, es llamado a promover e implementar acciones que busquen fomentar la eficiencia y el autoconsumo energético y a extender los servicios que utilicen, entre otros aspectos, todo lo cual puede servirse de la contratación pública como herramienta promover el cambio climático y la eficiencia energética, lo que abre una ventana de oportunidad para nuevos licitadores que puedan atender a los nuevos requerimientos y demandas de las administraciones públicas (Gobierno de Canaria, 2021: 183).

Así, se observa que en la Comunidad Autónoma de Canarias se ha desarrollado un marco de acción para la promoción y fomento del cambio climático y de la economía circular, que ya se ha venido concretando con instrumentos legales como la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias y que, ahora, ve una nueva oportunidad de desarrollo y concreción en el anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular.

2. La contratación pública verde en el Anteproyecto de Ley Canaria de economía circular

En el año 2022 la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias dio inicio a la tramitación del Anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular cuyo objeto es: 1. Impulsar la transición hacia un nuevo modelo económico que sustituye la economía lineal por la economía circular; 2. Fomentar el uso racional de los recursos y alargar la vida útil de los productos mediante el ecodiseño; 3. Minimizar la generación de residuos; 4. Optimizar el potencial de la energía renovable; 5. Fomentar el desarrollo sostenible; y 6. Establecer el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos y la regulación de los suelos contaminados y degradados (artículo 1).

El anteproyecto se conforma de 5 títulos, 105 artículos, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales. Su ámbito subjetivo se extiende no solo al sector público sino también a las empresas, las organizaciones del tercer sector y las personas consumidoras y usuarias de bienes, productos y servicios tanto a nivel individual como a través de sus organizaciones, así como como a los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor (artículo 2).

Al igual que las leyes autonómicas de economía circular aprobadas y comentadas en apartados anteriores, el artículo 24 del anteproyecto pretende promover el modelo de economía circular a través de la contratación pública, mediante la incorporación de un conjunto de consideraciones medioambientales “en las distintas fases de sus procesos de contratación” (especificaciones técnicas, pliegos de licitación, contrato, ejecución del contrato). En los artículos 25; 27; 31; 34 y 49 se podrán encontrar disposiciones relacionadas con la incorporación de criterios de economía circular en la gestión de las administraciones públicas, que, en mayor o menor medida, impactan la contratación que éstas realicen.

Los criterios de economía circular contenidos en el Anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular pueden calificarse de la siguiente manera:

- Criterios comunes a la contratación de obras, servicios y suministros.

1. Los órganos y entes del sector público de Canarias obligarán el empleo de materiales reutilizables y reciclados, evitando la adquisición de productos de un solo uso.
2. Se establece como prioritaria 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.
3. Se establece de obligatorio cumplimiento la aplicación de medidas para la reducción del consumo de agua, la recuperación de aguas pluviales o la reutilización de agua regenerada.
4. Se fijarán criterios para la contratación pública responsable, a partir de un mínimo del 5% de los contratos públicos que será obligatorio para todas las entidades del sector público.
5. Se desarrollarán modelos para la implantación del análisis de ciclo de vida de productos, obras y servicios, mediante la aprobación de medidas dirigidas a la producción, prestación, distribución o comercialización de productos, obras o servicios incluidos en el Registro público canario de análisis de ciclo de vida.
6. Se velará por la reducción del uso de materiales en los procesos productivos de bienes y servicios en relación al PIB y que garantice la eficiencia en el uso de los recursos.
7. Se impulsarán acuerdos con el sector privado, para incorporar la economía circular en el marco de la responsabilidad social corporativa[10].
8. Se instalarán y mantendrán operativos en todos los edificios e instalaciones de las administraciones públicas de Canarias, fuentes de agua potable en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria, pudiendo utilizar de forma alternativa el suministro de agua en envases reutilizables. Los vasos suministrados deben ser preferentemente reutilizables o, en todo caso, compostables.

[10] Afirma Gallardo Vázquez (2019: 31) que la responsabilidad social empresarial bajo un enfoque lineal resulta insuficiente para satisfacer las nuevas demandas de las organizaciones y de las personas, por ello, tanto el sector público como el sector privado, deben encaminar acciones económicas, sociales y ambientales bajo un modelo de economía circular que permita lograr una efectiva sostenibilidad global, estadal, autonómica y local, que responda a un uso cada vez más eficiente de los recursos.

9. Se establecerán obligaciones para la reutilización de los elementos de los equipos de producción de energía para el mejor aprovechamiento de sus características mecánicas.

- Criterios aplicables a la contratación de obras, edificación, demolición y/o urbanismo

1. En los contratos que comprendan actividades de construcción se promoverá el empleo de materiales reciclados procedentes de residuos de construcción y demolición conforme a los requisitos establecidos en la normativa sectorial vigente.
2. En los contratos que tengan por objeto la realización actividades de jardinería y paisajismo se emplearán productos fertilizantes obtenidos de biorresiduos municipales recogidos separadamente y/o la valorización *in situ* de restos de poda de origen municipal.
3. En los contratos de obra que incluyan actividades de demolición se emplearán técnicas de demolición selectiva que fomenten un reciclado de calidad de los residuos generados.
4. En los proyectos de construcción y edificación de promociones nuevas viviendas y en aquellos edificios de titularidad pública de nueva construcción, se exigirán medidas de eficiencia y el ahorro de agua y energía de las instalaciones y servicios públicos, mediante medidas de reducción del consumo, 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, así como el conjunto de normas técnicas para la bioclimatización.
5. En los centros educativos se valorará la viabilidad de adaptar las condiciones de las instalaciones a la optimización de agua y energía y compensación de emisiones con producción de biomasa anexa a los edificios, jardines verticales o techos verdes.

- Criterios aplicables a la contratación de servicios y suministros

1. En los eventos promovidos por las administraciones públicas se dispondrá de un plan de medidas de prevención de los residuos, especialmente de productos de un solo uso, exigiendo la utilización de productos reutilizables y, de forma justificada, productos reciclados y fácilmente reciclables.

2. En los contratos sobre servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, se promoverán criterios que incidan en la reducción de la producción de residuos alimenticios, y fomenten la proximidad para los productos y procesos productivos.
3. Se promoverán los servicios de pago por uso restringiendo la inclusión de limitaciones en los pliegos de contratación de servicios de renting por parte de los órganos de contratación.

Así, se observa que con el Anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular se pretenden incluir en las diferentes etapas del proceso de contratación pública de la Comunidad Autónoma criterios que integren productos o servicios con características circulares (con ciclo de vida alargado, hechos de materiales reutilizables o reciclables, que atiendan a criterios de eficiencia energética, entre otros), lo que, a mediano y largo plazo, tendrá un impacto positivo en la reducción de la huella de carbono y la protección del medio ambiente.

El Anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular no contiene norma alguna que establezca un posible régimen transitorio para los procedimientos de selección de contratistas que hayan iniciado y no hayan concluido para la fecha de entrada en vigencia del mismo. Tampoco contiene previsión alguna sobre la posibilidad o no de realizar una revisión de los contratos en curso con miras a la incorporación de condiciones ambientales y criterios de economía circular en su ejecución. Contar con disposición alguna en este sentido, facilitaría la aplicación de la Ley, una vez que se encuentre en vigencia.

V. CONCLUSIONES

Para la consolidación del modelo económico de economía circular es necesario realizar cambios, tanto en el sistema productivo como en los patrones de consumo de la sociedad, entre los que se encuentran incluidas las administraciones públicas. En este sentido, la contratación pública, como un mecanismo de satisfacción de las demandas de obras, servicios y suministros de los órganos y entes del sector público, se convierte en un instrumento para: impulsar este modelo económico sostenible, alcanzar una mejora en la calidad

de vida de las personas y avanzar hacia un futuro más sostenible (Aparicio Maeztu, 2024: 78). Sin embargo, es preciso acelerar su aplicación y remover obstáculos para que pueda desplegar su enorme poder transformador (Lazo Vitoria, 2022: 34).

La incorporación de criterios de reciclaje, manejo eficiente y minimización de residuos, etiquetas ecológicas, entre otros, que respondan a criterios ecológicos, es una medida que contribuye a mejorar la eficiencia administraciones públicas y a contribuir con la existencia de parámetros objetivos de selección de contratistas que puedan garantizar que los bienes, productos o servicios que vayan a adquirir respondan a los estándares medioambientales que busquen promover (Durán Romero y López García, 2024: 113).

Así pues, resulta muy claro que la contratación pública y la economía circular constituyen una simbiosis necesaria para garantizar la protección del medio ambiente, la lucha contra los efectos del cambio climático y la promoción de un sistema económico que sea más sostenible y más justo para todos.

Asimismo, es evidente que, para consolidar el cambio de modelo económico, las administraciones públicas y especialmente, las Comunidades Autónomas juegan un rol protagónico. Éstas han comenzado a dar sus primeros pasos en la materia, bien sea con la aprobación de leyes específicas que promueven la economía circular o la aprobación de disposiciones concretas que estimulan la relación compra pública-economía circular.

Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia son lo que Ruiz de Apodaca Espinosa (2019: 13) considera como administraciones ejemplarizantes porque han trabajado por incorporar criterios de economía circular en distintas áreas relacionadas con la contratación pública, que hemos categorizado de la siguiente forma: normas que establecen exigencias de planificación o elaboración de políticas medioambientales en materia de contratación pública; normas que establecen la incorporación de criterios de economía circular en las distintas fases de la contratación; normas que establecen la contratación preferente de determinados sectores; y normas que establecen certificaciones, registros y etiquetas especiales.

No obstante, la legislación existente a la fecha, por sí misma, resulta insuficiente para alcanzar el nuevo modelo económico. Además de ello, es necesario evaluar a nivel práctico los cambios que producen los distintos instrumentos aprobados para medir el impacto y el cambio logrado.

Y es que, aunque la contratación pública tiene un papel importante en la transición hacia un modelo económico que sea más amigable con el medio ambiente, también es necesario realizar cambios en distintos sectores y aristas de intervención de las administraciones públicas, como, por ejemplo: la renovación y rehabilitación del parque edificado público, la adquisición de vehículos de transporte por carretera ecológicos, y la suscripción de contratos de rendimiento energético para la edificación y en el alumbrado exterior, entre otros (González Ríos, 2024: 70).

Adicionalmente, debe dotarse a los órganos responsables de la contratación, de la información y el conocimiento necesarios para que sea mucho más sencillo este proceso. No debe desacreditarse el poder que tienen las administraciones públicas para incidir en el cambio del modelo económico existente, así como para aumentar el nivel de conciencia en la necesidad de construir una sociedad que sea amigable con el medio ambiente.

Debemos estar preparados para ver los cambios que se producirán en los próximos años, en los que observaremos una intensificación de la inversión verde, tanto pública como privada, que esperemos permita acelerar la transición ecológica hacia un modelo circular.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes bibliográficas

Alenza García, José Francisco (2020): “La economía circular en el Derecho ambiental”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. 102, núm. 2, pp. 225-249.

Aparicio Maeztu, Cristina (2024): “La economía circular: transformando desafíos en oportunidades en la Comunidad de Madrid”, en *Economistas,* núm. 184, pp. 68-82.

Boto Álvarez, Alejandra (2021): “Economía circular y protección de la salud”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, núm. 2, 2021, pp. 1-41.

Boulding, Kenneth (1996): “The economics of knowledge and the knowledge of economics”, en *The American Economic Review*, vol. 56, núm. 1/2, pp. 1-13.

Canals Ametller, Dolors (2021): “La operatividad de la economía circular y su gestión local”, en Esteve Pardo, José (coord.), *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales,* Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Castiella, Txema y Schaefer, Bettina (2023): “La contratación pública sostenible: origen y desarrollo”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 45, pp. 239-276.Cozzio, Michele y Caruso, Edoardo (2025): “Contratación pública sostenible: entre el derecho europeo y el nuevo código italiano”, en *Foro: Revista de Derecho*, núm. 43, pp. 27-44

De la Cuesta González, Marta (2024): “Economía circular y pymes. Retos y oportunidades”, en *Economistas,* núm. 184, pp. 97-105.

De la Varga Pastor, Aitana (2020): “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. 102, núm. 2, pp. 176-203.

Durán Romero, Gemma y López García, Ana (2024): “Normas y estándares para la implantación de los ODS y la economía circular”, en *Economistas*, núm. 184, pp. 106-115.

Fuentes i Gasó, Josep Ramon (2024): “El rol de las comunidades autónomas frente al cambio climático: hacia la construcción de un sector vitivinícola sostenible, competitivo, resiliente y diversificado en Cataluña”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 142, pp. 70-81.

Gallardo Vázquez, Dolores (2019): “De la responsabilidad social corporativa a la economía circular”, en *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 127, pp. 28-31.

García, Josune (2020): “Régimen jurídico de la economía circular aplicado a la contratación pública”, en *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e*

iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología, vol. 8, núm. 1, pp. 71-97.

González Ríos, Isabel (2024): "La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 21, pp. 55-73.

Gimeno Feliú, José María, (2023): "La jurisprudencia reciente del TJUE en materia de contratos públicos. Efectos prácticos", en *Cuadernos de derecho local*, núm. 61, pp. 198-272.

Hernández González, Francisco Lorenzo, (2022): "La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático", en Lazo Vitoria, Ximena (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Barcelona: Atelier, 2022.

Iturrizaga, Isabella Marie (2024): "El papel de las Organizaciones Públicas en la contratación ecológica: cómo pueden influir en la economía circular", en Gómez Salado, Miguel Ángel; González Cobaleda, Estefanía y Ruiz Santamaría, José Luis (dirs.), *La necesaria transición hacia un modelo económico y social más ecológico como condicionante de la contratación laboral,* Madrid: Dykinson.

Kirchherr, Julian; Reike, Denise y Hekkert, Marko (2017): "Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions. Resources", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 127, pp. 221-232.

Lazo Vitoria, Ximena (2022): "Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático", en lazo vitoria, Ximena (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Barcelona: Atelier.

Lehmann, Luis (2024): "Ciudades circulares para un cambio de modelo económico hacia una nueva prosperidad", en *Economistas*, núm. 184, pp. 56-67.

Molinillo Malmierca, Sergio (2022): "El papel de la Economía Circular en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: ciudades y

comunidades sostenibles", en *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, núm. extra 10, pp. 1-43.

Pérez de los Cobos Hernández, Elisa (2020): "La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. 102, núm. 2, pp. 677-691.

Pérez, Jorge y Cano, Miguel (2024): "Economía circular", en *ConCIENCIAS.digital: revista de divulgación científica de las Facultad de Ciencias de Zaragoza*, núm. 32, pp. 46-53.

Pernas García, Juan José (2022a): "Las etiquetas ambientales en la Ley 9/2017 de contratos del sector público: una herramienta para simplificar y dotar de seguridad jurídica a la integración de consideraciones ambientales en la preparación contractual", en Lazo Vitoria, Ximena (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Barcelona: Atelier.

Pernas García, Juan José (19 de abril de 2022b): "Medidas de contratación pública en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular", <https://obcp.es/opiniones/medidas-de-contratacion-publica-en-la-ley-72022-de-8-de-abril-de-residuos-y-suelos> [Última consulta, 20 de diciembre de 2024].

Pernas García, Juan José (2023): "Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular", en García-Álvarez García, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2023*, Madrid: BOE-CIEMAT.

Pilichowski, Elsa (dir.) (2021): *Government at a Glance 2021*, Paris, OECD Publishing.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel (2019): "Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, pp. 1-14.

Sáez Martínez, Francisco y Alcalde Calonge, Alberto (2024): "La economía circular en España: Factores de impulso, modos de adopción, modelos de negocio y creación de valor", en *Economistas*, núm. 184, pp. 83-96.

Sedeño López, José Francisco (2023): "¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía", en *Revista Centra de ciencias sociales*, vol. 2, núm. 1, pp. 45-62.

Sedeño López, José Francisco (2024): "Incidencia del plan de recuperación y los PERTE sobre la transición ecológica: en especial, en relación con la economía circular", en *Economistas,* núm. 184, pp. 42-54.

Soriano Amores, María Soledad (2024): "La importancia de los instrumentos estratégicos en la gestión de residuos: planes y programas", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 58, núm. 373, pp. 145-202.

Turner, Kerry R. y Pearce, David W. (1990): *The ethical foundations of sustainable economic development*, Londres: International Institute for Environment and Development.

2. Legislación, jurisprudencia y documentos oficiales

Comisión de las Comunidades Europeas, *Contratación pública para un medio ambiente mejor*, Comunicación COM (2008) 400 final, 16 de julio de 2008.

Decreto-ley 5/2024 por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. 24 de junio de 2024. BOE núm. 275 de 14 de noviembre de 2024.

Generalitat de Catalunya (s.f.), Avantprojecte de llei de prevenció i gestió dels residus i d'ús eficient dels recursos de Catalunya", <https://participa.gencat.cat/processes/llei-prevencio-gestio-residus> [Última consulta, 15 de diciembre de 2024].

Gobierno de Canarias (s.f), "Anteproyecto de Ley de Economía Circular", <https://www.gobiernodecanarias.org/planificacionterritorial/materias/exposicion-de-planes-y-normas/exposicion-de-normas/anteproyecto-de-ley-

canaria-de-economia-circular/> [Última consulta, 15 de diciembre de 2024].

Gobierno de Canarias (30 de septiembre de 2019), "Declaración de emergencia climática en la Comunidad Autónoma de Canarias", <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/wp-content/uploads/2019/08/190830_Acuerdo_Declaracion_Emergencia_Climatica.pdf> [Última consulta, 15 de agosto de 2024].

Gobierno de Canarias (julio de 2021), "Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030", <https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgob2/export/sites/economia/ocea/galeria/pdf/2021-07-ECEA_doc-completo-GobCan.pdf> [Última consulta, 15 de agosto de 2024].

Gobierno de Canarias (julio de 2021), "Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030", <https://economiacircularcanarias.com/wp-content/uploads/2021/07/Estrategia-Canaria-Economia-Circular.pdf> [Última consulta, 15 de agosto de 2024].

Gobierno de Canarias (2023): "Estrategia Canaria de Acción Climática", <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2023/104/009.html> [Última consulta, 15 de agosto de 2024].

Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. 17 de abril de 2024. BOE núm. 176 de 22 de julio 2024.

Ley 3/2023 de Economía Circular de Andalucía. 30 de marzo de 2023. BOE núm. 98 de 25 de abril de 2023.

Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una economía. 8 de abril de 2022. BOE núm. 85 de 09 de abril de 2022.

Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana. 29 de noviembre de 2022. BOE núm. 34 de 9 de febrero de 2023.

Ley 10/2021 de Administración Ambiental de Euskadi. 9 de diciembre de 2021. BOE núm. 18 de 21 de enero de 2022.

Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia. 17 de febrero de 2021. BOE núm. 78 de 1 de abril de 2021.

Ley 7/2019 de Economía Circular de Castilla-La Mancha.29 de noviembre de 2019. BOE núm. 28 de 01 de febrero de 2020.

Ley Foral 14/2018 de Residuos y su Fiscalidad. 18 de junio de 2018. BOE» núm. 157 de 29 de junio de 2018.

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. 8 de noviembre de 2017. BOE núm. 272 de 9 de noviembre de 2017.Oficina Independiente De Regulación Y Supervisión De La Contratación .(2024).*Informe Anual de Supervisión 2024: Las cifras de la contratación pública en 2023*, OIReScon, <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo1.pdf> [Última consulta, 15 de diciembre de 2024].

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland Oy AB contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne, 7 de septiembre de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Segunda. Asunto C-395/18, Tim SpA - Direzione e coordinamento Vivendi SA contra Consip SpA y Ministero dell'Economia e delle Finanze, 30 de enero de 2020.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 665/2022, representación de Urbaser, S.A. contra Ayuntamiento de Alhama de Murcia, 2 de junio de 2022.