

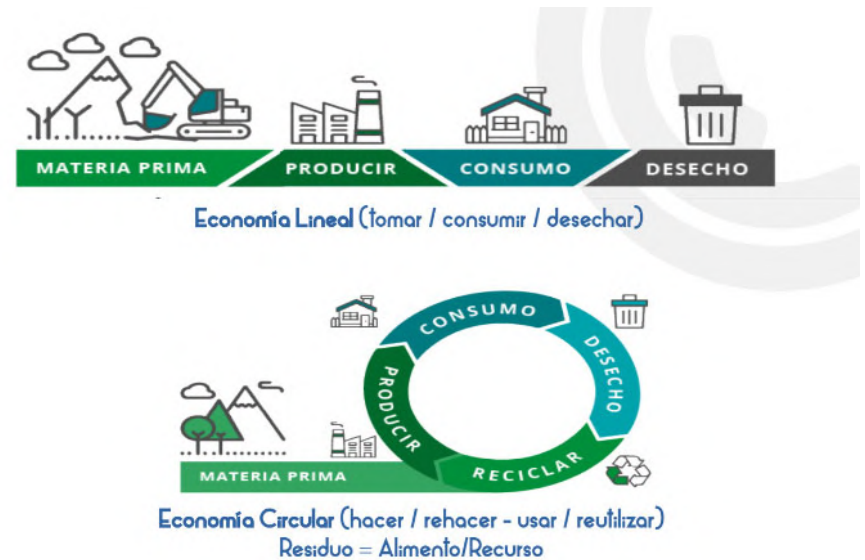
Impacto de la política de economía circular en la contratación pública:
de la estrategia de productos sostenibles a la nueva Ley de residuos

Sumario

- 1. ¿**Qué** es la **compra pública circular**?
- 2. ¿**Por qué** la compra pública **debería incorporar** criterios de circularidad?
- 3. ¿**Qué impacto** tiene el **Plan de Economía Circular de la UE (2020)** y sus propuestas jurídicas de desarrollo (enfoque obligatorio y sustantivo)?
- 4. ¿**Cuál es la repercusión** de la **Ley 7/2022** en la preparación, modificación y ejecución de los contratos de gestión de residuos municipales?

1. ¿Qué es la compra pública circular?

- **Economía circular: utilización eficientemente los recursos naturales**, en la que los materiales y recursos se mantengan el máximo tiempo en la economía, mediante la reutilización y el reciclado, y en la que se minimice la generación de residuos (UE, 2010).



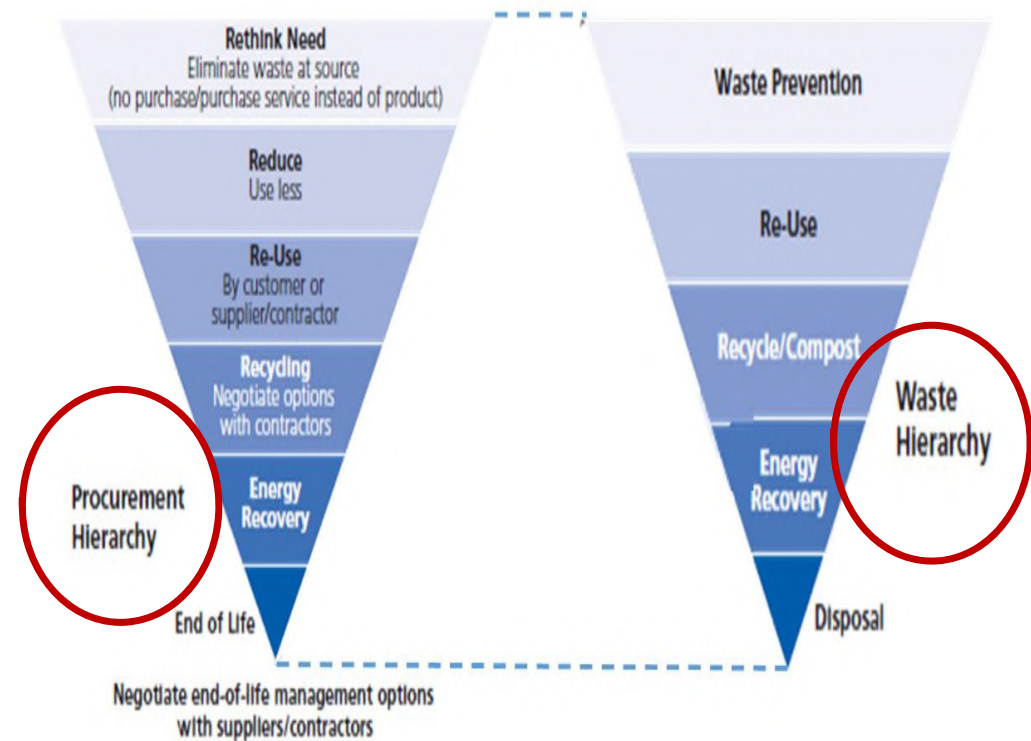
Fuente: bbva.com

1. ¿Qué es la compra pública circular?

- Integrar la perspectiva circular en las decisiones sobre la necesidad de la compra...
- Nuevos planteamiento de compra (adquirir el uso no el producto, servicios de reparación o remanufacturación de bienes usados, optimizar la vida útil, productos reutilizados, etc.)...
- ... realizar de compras públicas integrando criterios de reutilización, reciclado y recuperación
- para generar menos residuos y ser más eficiente en la ejecución de prestaciones
-

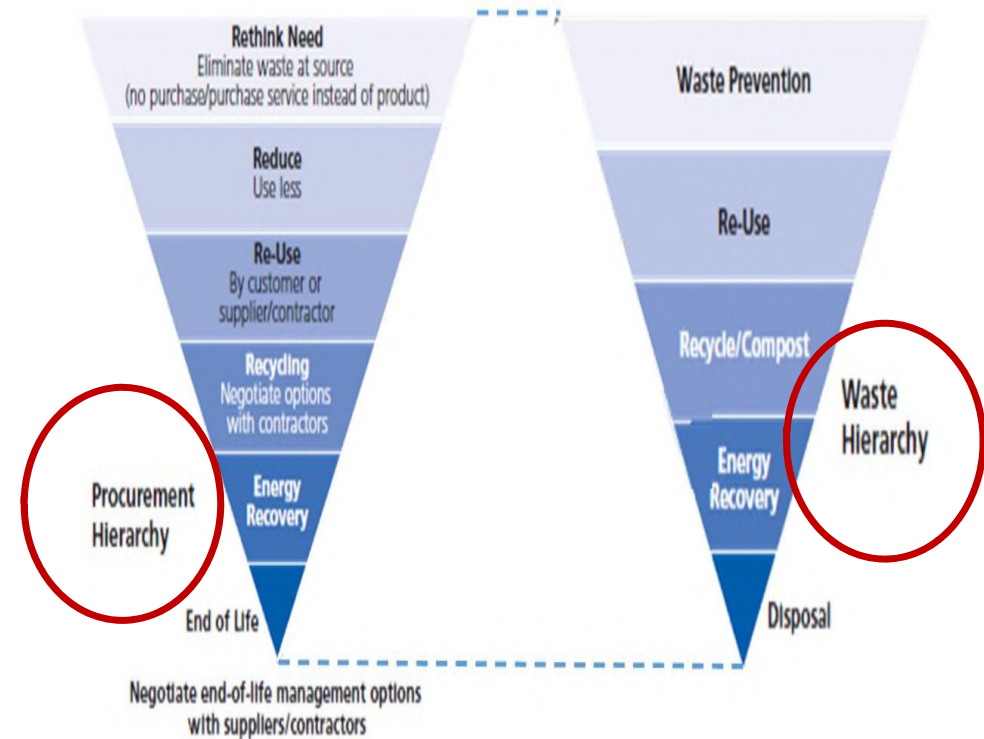
1. ¿Qué es la compra pública circular?

- **Prevención:** evitar o reducir el consumo.
 - **Reutilización**
 - **Reciclado**
 - **Fin de ciclo de vida de los productos**
- Eficiencia ambiental y económica...*



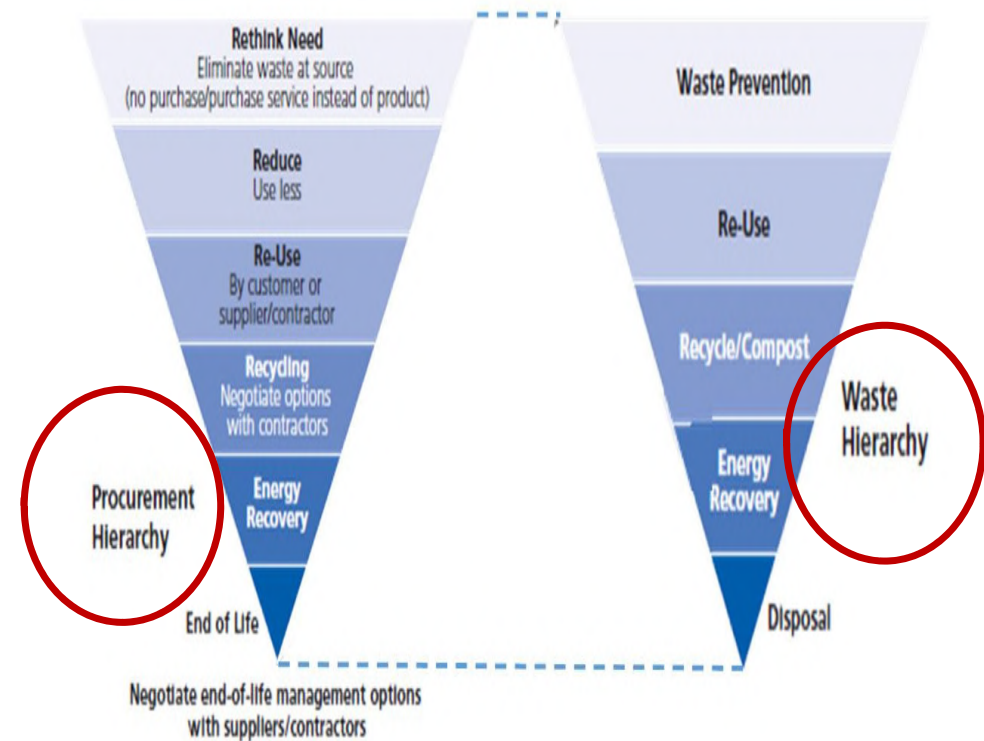
1. ¿Qué es la compra pública circular?

- **Prevención:** evitar o reducir el consumo.
- **Reutilización**
 - Contratos de servicios de reparación o remanufacturación, compra de productos reutilizados, remodelación de edificios, reaprovechamiento de materiales de demolición, etc.
- **Reciclado**
- **Fin de ciclo de vida de los productos**



1. ¿Qué es la compra pública circular?

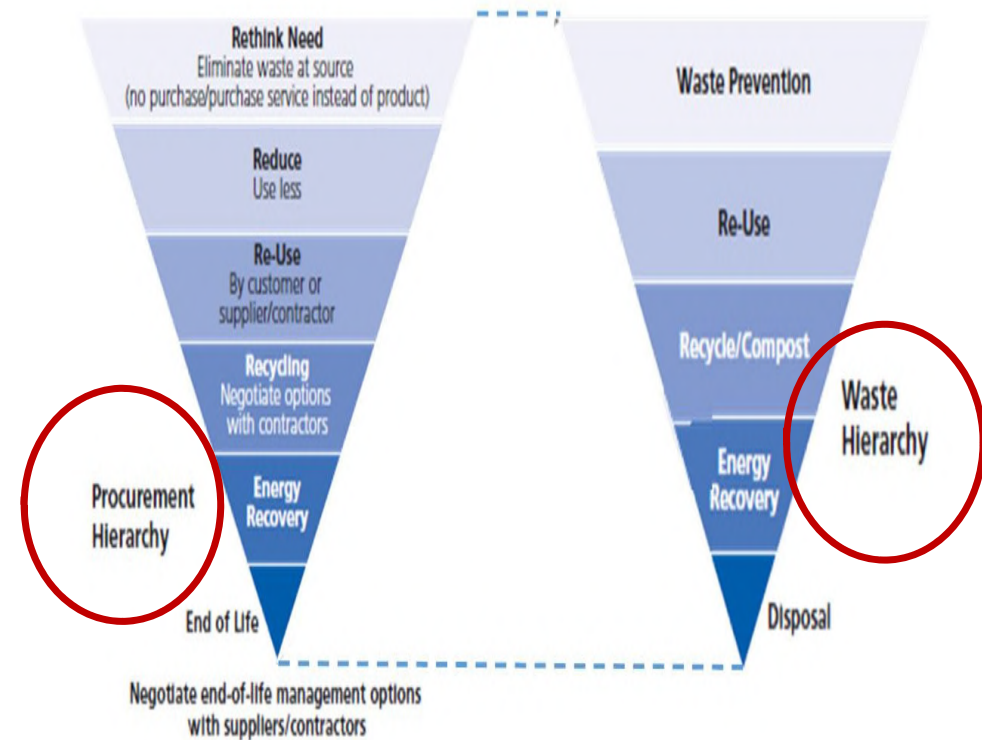
- **Prevención:** evitar o reducir el consumo.
- **Reutilización**
- **Reciclado**
 - Adquisición de productos reciclado y reciclables...
- **Fin de ciclo de vida de los productos**



1. ¿Qué es la compra pública circular?

- **Prevención:** evitar o reducir el consumo.
- **Reutilización**
- **Reciclado**
- **Fin de ciclo de vida de los productos**

Opciones de gestión que permita recuperación o reventa, acuerdo con entidades no lucrativas, recogida selectiva, etc.)



2. ¿Por qué incorporar criterios de circularidad en la compra pública?

PROAMB
Protección Ambiental Integrada

12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES

GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES

12.1 APLICAR EL MARCO DECENAL DE PROGRAMAS SOBRE MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES, CON LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS PAÍSES

12.2 LOGRAR LA GESTIÓN SOSTENIBLE Y EL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS NATURALES

12.3 REDUCIR A LA MITAD EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS PER CÁPITA MUNDIAL Y REDUCIR LAS PÉRDIDAS DE ALIMENTOS EN LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO

12.4 LOGRAR LA GESTIÓN ECOLÓGICAMENTE RACIONAL DE LOS PRODUCTOS QUÍMICOS Y DE TODOS LOS DESECHOS A LO LARGO DE SU CICLO DE VIDA

12.5 REDUCIR CONSIDERABLEMENTE LA GENERACIÓN DE DESECHOS MEDIANTE ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN, REDUCCIÓN, RECICLADO Y REUTILIZACIÓN

12.6 ALENTAR A LAS EMPRESAS, EN ESPECIAL LAS GRANDES EMPRESAS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES, A QUE ADOPTEN PRÁCTICAS SOSTENIBLES

12.7 PROMOVER PRÁCTICAS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA QUE SEAN SOSTENIBLES, DE CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS Y PRIORIDADES NACIONALES

12.8 ASEGURAR QUE LAS PERSONAS DE TODO EL MUNDO TENGAN LA INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS ESTILOS DE VIDA EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA

2. ¿Por qué incorporar criterios de circularidad en la compra pública?

- Garantizar la **coherencia** de la CP con las **estrategia de desarrollo socio-económico centrado en la transición ecológica** (ODS, Pacto Verde, Fondos NG, PRTR, etc.)
- Contribuir a un **reto ambiental** y **“ECONÓMICOOOOO...”**
- **Reforzar los niveles de resiliencia social** (fragilidad de cadenas de suministro de materias primeras y la dependencia externa)

Hacia un enfoque obligatorio...

- **Pacto Verde (12/2019): Plan de Inversiones (1/2020)** (“1 billón de euros en inversiones sostenibles en una década”)
- **“criterios o objetivos obligatorios mínimos** en la contratación pública en iniciativas sectoriales, fondos comunitarios o legislación sobre productos”

Hacia un enfoque obligatorio....

- **Plan de Acción de la UE de Economía Circular** (*"A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe"*) (3/2020)
 - Compra verde "**un impacto reducido**", "debido a las **limitaciones que imponen los enfoques voluntarios**".
 - Comisión "propondrá **criterios y objetivos mínimos obligatorios** de contratación pública ecológica (CPE) en la **legislación sectorial**" (a partir de 2021)

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

- Directiva 2009/33/CE , de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de **vehículos de transporte por carretera** limpios y energéticamente eficiente (modificada por la **Directiva 2019/1161**) (2019) -Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre-:
 - **Exige** que se “tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de estos durante su vida útil” (**criterios técnicos**)
 - Fijación de “**objetivos estatales mínimos**” de CPE (aproximación flexible), **redistribuibles a nivel interno** por razón de criterios económicos, sociales o ambientales
 - ... deberán centrarse “en las zonas que tienen un grado relativamente elevado de contaminación atmosférica”
 - Mecanismos de **información** (RDL 24/2001)

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

- Propuesta de Reglamento relativo a las **pilas y baterías y sus residuos** (art. 70) (2020)
 - “La contratación pública es un sector importante en lo relativo a la reducción de los impactos de las actividades humanas en el medio ambiente, así como para estimular una transformación del mercado hacia productos más sostenibles. Los poderes adjudicatadores (...) **deben tener en cuenta los impactos ambientales** al suministrar pilas o baterías o productos que contengan pilas o baterías con **miras a promover y estimular el mercado de la movilidad y el almacenamiento de energía limpios y eficientes en el uso de energía** y, de este modo, contribuir a los objetivos de las **políticas ambiental, climática y energética** de la Unión”.

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

- Propuesta de Reglamento relativo a las **pilas y baterías y sus residuos** (art. 70) (2020)
 - **Poderes adjudicadores obligados a tomar** en consideración “los impactos ambientales” de estos productos “durante su ciclo de vida”
 - Obligación de integración de *especificaciones técnicas y criterios de adjudicación (rendimiento, durabilidad, contenido reciclado, huella de carbono, etc.)*
 - La Comisión Europea deberá aprobar **actos delegados** que establezcan **criterios u objetivos mínimos obligatorios** de CPE (antes de 12/2026) (colaboración JRC)...

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

- Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de un marco para la adopción de exigencias de **ecodiseño para productos sostenibles** (2022):
 - “en comparación con un enfoque voluntario, **los criterios u objetivos obligatorios garantizarán el efecto palanca del gasto público** para maximizar el impulso de la demanda de productos de **mejor rendimiento**”.
 - Prevé la fijación de **criterios obligatorios** de contratación pública circular para grupos específicos de productos (art. 1, in fine)
 - Otorga a la Comisión Europea **potestad de aprobación de actos delegados** que establezcan exigencias de ecodiseño en materia de contratación pública (art. 4, letra h)

Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de un marco para la adopción de exigencias de **ecodiseño para productos sostenibles**

Estas exigencias pueden tomar la forma, según corresponda, de **criterios o cláusulas obligatorias** (especificaciones técnicas, criterios de admisión, criterios de valoración, condiciones especiales de ejecución) o, con un enfoque más flexible, de **objetivos (art. 58)**.

Afecta tanto a los **contratos públicos de suministro**, sino también en los **contratos públicos de obras o servicios públicos**

Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de un marco para la adopción de exigencias de **ecodiseño para productos sostenibles**

“Los criterios u objetivos establecidos por actos delegados para grupos de productos específicos deben cumplirse no solo cuando se adquieren directamente esos productos en **contratos públicos de suministro, sino también en los contratos públicos de obras o servicios públicos** en los que los productos se utilizarán para las actividades que constituyan el objeto de dichos contratos” (considerando 87).

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

Activación en la UE de una **estrategia jurídica sectorial, de compra verde obligatoria...**

... que pone el foco en **qué comprar**, definiendo las características de las prestaciones que deben ser adquiridas

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

El sistema jurídico de la contratación pública adquiere progresivamente **carácter sustantivo y sectorial...**

Normas de ordenación administrativa de las prestaciones contratadas por el sector público...

Hacia **un enfoque sustantivo** del régimen jurídico de la contratación pública....

Riesgos de **atomización regulatoria**, que dificulten la aplicación del enfoque obligatorio

Simplificación y automatización de los procesos de preparación contractual, mediante la **definición de estándares técnicos**

Integración de la variable de la **viabilidad técnica y económica**



- **Proyecto de Ley de economía circular de Andalucía (arts. 11,12)**

- “Se incluirán los **criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica** en la normativa sectorial, que, en cualquier caso, velará 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. Los plazos para su implantación se determinarán **reglamentariamente**, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea y con la normativa básica estatal.” (art. 11).

- **Contratación de productos clave**, conforme a los que se establezca reglamentariamente (art. 12)

Reflexiones finales: la necesaria articulación jurídica y técnica de la compra pública verde

- **1. En el régimen de contratación pública: Obligación específica de toma en consideración** de criterios ambientales definidos en **normas técnicas** de referencia, y **obligación de motivación** en la memoria justificativa
- **2. Mediante la legislación sectorial (ambiental, energética, etc.): Definición sustantiva** de qué es compra sostenible en cada prestación (**qué comprar**):
 - CRITERIOS DE REFERENCIA: **Documentos técnicos de referencia** (criterios comunitarios y estatal) y
 - CRITERIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS: **Normas reglamentarias** que establezcan criterios obligatorios (mercados maduros, doble ganancia; productos sostenibles)

**Ley 7/2022 de 8 de abril de residuos:
incidencia en materia de
contratación pública**

Ley 7/2022, residuos

- 1. Las administraciones públicas **incluirán**, en el marco de contratación de las compras públicas:
 - el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables,
 - así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas" (art. 16.2).

Ley 7/2022, residuos

- 2. **Obligación de adaptación** de los contratos públicos para la recogida y tratamiento de residuos de competencia local, “siempre que resulte posible en virtud de la Ley 9/2017” (DA11ª)
 - Generación de nuevos costes (nuevos servicios, impuesto de vertido e incineración)... y nuevos ingresos (responsabilidad ampliada del productor)...

Ley 7/2022, residuos

- 2. **Obligación de adaptación** de los contratos públicos
 - Ejemplo del relevante **impacto económico de las consideraciones ambientales** en la contratación pública (impuesto, RAP)
 - Importancia de la **armonización de contenidos técnicos y administrativos** para definir servicios de **calidad mediante previsiones básicas** de la legislación sectorial o la aprobación de pliegos técnicos tipo

Obligaciones en materia de contratación pública

- 3. Los contratos públicos de **recogida, transporte y tratamiento** de residuos textiles y de muebles y enseres, serán licitados y adjudicados **de manera preferente** a través de **contratos reservados** (DA19ª)
 - Concurrencia de los objetivos sociales, ambientales y ...ECONÓMICOS...

Obligaciones en materia de contratación pública

- Para dar cumplimiento a dicha obligación, **al menos el 50% del importe de adjudicación** deberá ser objeto de **contratación reservada** a:
 - Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos.

Obligaciones en materia de contratación pública

- En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública. (DA19ª)

Obligaciones en materia de contratación pública

- 4. En el objeto de los *contratos de recogida y tratamiento de residuos* que celebren las entidades pertenecientes al sector público se incluirá la **ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización** dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con:
 - la prevención de residuos y su peligrosidad,
 - la reutilización,
 - la recogida separada,
 - la preparación para la reutilización y el reciclado,
 - y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa. (art. 16.3, LRSCEC)

Obligaciones en materia de contratación pública

- 5. Otras medidas:
 - Medidas frente al agua embotellada
 - Medidas para la reducción de bolsas de plástico
 - Fomento de la CPE en los planes de prevención
 - ...

Leyes autonómicas

- Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad (art. 19)
- Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears (arts. 22,...)
- Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia (arts. 4, 24)

- *Avantprojecte de llei de prevenció i gestió dels residus i d'ús eficient dels recursos de Catalunya (versió 06.05.22)*
- *Proposición de Ley de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana (2022)*
- *Proyecto de Ley de economía circular de Andalucía (2022)*

Leyes autonómicas

- **Proyecto de Ley de economía circular de Andalucía (arts. 11,12)**
 - “Se incluirán los **criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica** en la normativa sectorial, que, en cualquier caso, velará 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. Los plazos para su implantación se determinarán **reglamentariamente**, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea y con la normativa básica estatal.” (art. 11).
 - **Contratación de productos clave**, conforme a los que se establezca reglamentariamente (art. 12)

Reflexiones finales: la tendencia hacia una articulación jurídica y técnica de la compra pública verde

- Partiendo del **fracaso del enfoque jurídico voluntario**, parece marcarse una línea de tendencia basada en el **desarrollo sectorial y sustantivo de obligaciones de compra verde...**
- ...que requiere de una **adecuada articulación jurídica y técnica**, que proporcione conocimiento técnico que otorgue **seguridad jurídica y viabilidad económica y técnica**