

MÓDULO
M2

**Políticas
de fomento
de la economía
circular**



Contenido

Economía circular y políticas públicas	3
Medidas en el ámbito internacional.....	4
Medidas en el ámbito europeo.....	6
Medidas en el ámbito español.....	9
Conceptos y aspectos clave	10
Orientación bibliográfica complementaria.....	11

Economía circular y políticas públicas

Para los responsables políticos, las empresas y los consumidores, la economía circular y la sostenibilidad son un gran desafío. Exigen menos recursos al medio ambiente, pueden minimizar la generación de residuos y, por lo tanto, pueden ser herramientas poderosas para combatir los efectos negativos del cambio climático.

La economía circular aporta importantes beneficios: contribuye a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y del uso de recursos, permite gestionar problemas globales, como el cambio climático, y reducir la presión sobre los recursos limitados. Además, también tiene un importante impacto socioeconómico, ya que incrementa la calidad de vida de las personas e impulsa la actividad económica local, lo que conlleva la generación de un significativo número de puestos de trabajo.

Para materializar todos estos beneficios es necesario sentar las bases que impulsen un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar. Y para ello, es necesario dotarnos de un

marco instrumental y planes de actuación coordinados entre las administraciones, los sectores económicos y el conjunto de la sociedad, para facilitar sinergias que permitan fomentar la iniciativa empresarial, a la vez que se generan nuevas oportunidades de negocio y cadenas de valor.

A continuación, se presentan los **principales marcos de promoción de la economía circular desde la esfera pública**, orientados a definir el camino idóneo que permita avanzar hacia un futuro más sostenible.

Medidas en el ámbito internacional

Ante un desafío urgente y de carácter mundial tan relevante como el cambio climático, a lo largo de los últimos años se ha ido articulando una respuesta internacional y cohesionada. Dos son los grandes marcos de referencia que están guiando las políticas europeas en materia de desarrollo sostenible: el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015 se aprobaban 17 Objetivos dentro de la Agenda 2030, para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. Estos ODS fueron redactados en un proceso de consulta internacional coordinado por las Naciones Unidas, que comenzó en 2012 y finalizó en septiembre de 2015 y giran en torno a cinco ejes centrales: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se compone de 17 objetivos y 169 metas (Figura 1).

De entre estos objetivos, destaca el Objetivo 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible), por su mayor afinidad con la economía circular, por fomentar un uso eficiente de los recursos y la energía y por promover un crecimiento económico desvinculado del consumo de recursos y del deterioro del medio

Figura 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



ambiente. Ahora bien, como enfoque integrado y multidisciplinar que caracteriza la economía circular, no se deben olvidar otros de los 17 Objetivos.

Medidas en el ámbito internacional

En la transición hacia un planeta más sostenible, estos son los objetivos que adquieren especial interés:

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y ECONOMÍA CIRCULAR

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenido, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Explícitamente, ni el Objetivo 12, ni el Acuerdo alcanzado por 195 países asistentes a la Cumbre sobre el Clima de París, citan la palabra economía circular como tal, pero ambos documentos sí que recogen la necesidad de tratar de desacoplar el crecimiento económico del consumo de recursos y el deterioro del medio ambiente debido a los patrones de producción y consumo actuales, así como el fomento de un uso eficiente de los recursos y un desarrollo sostenible.

De igual forma, la Conferencia de París sobre el Clima (COP21), celebrada en diciembre de 2015 en París, dio lugar al primer acuerdo global con carácter vinculante, que tenía como objetivo reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático. Representó un hito sin precedentes en el avance hacia una economía sostenible, hipocarbónica, competitiva e integradora.

Medidas en el ámbito europeo

Existe un firme compromiso de la Unión Europea para seguir liderando la lucha contra el cambio climático en un contexto energético complejo como el actual y la economía circular es uno de sus principales pilares. Así lo demuestran los distintos esfuerzos orientados a cohesionar la política de medio ambiente y de energía y la implementación de sucesivos paquetes legislativos de gestión de residuos, vertidos, envases o residuos procedentes de los vehículos al final de su vida útil, así como la promoción de las energías renovables, el fomento de la eficiencia energética o el sistema de comercio de derechos de emisiones, entre otros. Todo ello con la vista puesta en alcanzar una economía europea circular, competitiva y climáticamente neutra de aquí al 2050.

Las evidencias anteriores reflejan que la Unión Europea apuesta por un marco de referencia cohesionado e integrado por múltiples ámbitos y niveles normativos. Sin embargo, no es hasta 2014 cuando aparece la primera comunicación relacionada directamente con la economía circular titulada *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*¹. Más adelante, en diciembre de 2015 la Comisión Europea presenta su primer paquete de medidas orientado exclusivamente a transitar hacia una economía más circular, en la que el valor de

los productos, materiales y recursos se mantienen en la economía el mayor tiempo posible, así como varias propuestas de revisión legislativa sobre los residuos (Comisión Europea, 2015). Sin duda, estos primeros pasos contribuyeron a integrar el concepto de economía circular en un proyecto que se constituye a largo plazo.

Durante estos últimos años, se han ido definiendo nuevas políticas y medidas con el propósito de abandonar progresivamente un modelo económico lineal en favor de uno más circular y sostenible. Los esfuerzos son constantes a lo largo de este corto periodo temporal. En particular, enero de 2018, la Comisión adoptó un nuevo conjunto de medidas y en el mes de marzo de 2020 aprobó el Nuevo Plan de acción para la economía circular².

En la siguiente tabla, a modo de resumen, se muestran las principales líneas de actuación de los planes de economía circular, para a continuación, profundizar en el último plan de medidas de 2020. En general, el desarrollo de las acciones contenidas en estos planes ha dado lugar a nuevas propuestas de modificación de las directivas vinculadas especialmente con el

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0398R\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0398R(01)&from=ES)

² Comisión Europea. (2020). A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe. COM/2020/98 final

Medidas en el ámbito europeo

ámbito de los residuos. De este modo, las nuevas normas sobre economía circular establecen objetivos ambiciosos de reciclaje y vertederos para la Unión Europea.

2015

• CERRAR EL CÍRCULO: UN PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR

- Estableció 54 medidas con el objetivo de cerrar el círculo del ciclo de vida de los productos. Estas afectan a:
 - Las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos (producción, consumo, gestión de residuos y mercado de materias primas secundarias).
 - Cinco sectores considerados prioritarios: plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, biomasa y biomateriales.
- Promovió una estrecha cooperación con los Estados miembros, las regiones y los municipios, las empresas, los organismos de investigación y los ciudadanos.
- Resaltó la innovación y las inversiones como elemento clave de este cambio de la economía.
- Propuso la elaboración de un marco de seguimiento para la economía circular (monitorización).

2017

• INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR

- Se publicó el primer balance de resultados de las actividades ya realizadas.
- A continuación, se detallan algunos de los principales resultados³:
- Puesta en marcha de los acuerdos para la innovación (mayo de 2016).

- Diseño ecológico (noviembre de 2016).
- Propuesta de modificación de la Directiva sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (enero de 2017).
- Plataforma para apoyar la financiación de la economía circular (enero de 2017).
- Publicación de nuevos criterios de contratación pública ecológica.
- Buenas prácticas en los sistemas de recogida de residuos.

2018

CONJUNTO DE MEDIDAS PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR

Se adoptan nuevas iniciativas, entre ellas:

- Estrategia europea para el plástico en una economía circular, con el objetivo que en 2030 todos los envases de plástico sean reciclables de manera rentable.
- Comunicación sobre las distintas opciones que permiten abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos.
- Marco de seguimiento del progreso hacia una economía circular tanto a nivel de la Unión Europea como nacional. Para ello, se proponen un conjunto de 10 indicadores.
- Informe sobre materias primas críticas y su potencial para hacer que su uso sea más circular.

2020

NUEVO PLAN DE ACCIÓN PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR

³ Para más información ver: https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/implementation_report.pdf

Medidas en el ámbito europeo

El último plan de acción para la economía limpia y circular, que da continuidad a los esfuerzos iniciados en 2015, se engloba dentro de las ocho políticas profundamente transformadoras descritas por el Pacto Verde Europeo. Se trata de una estrategia de crecimiento orientada a transformar Europa en el primer continente climáticamente neutro en 2050, estimulando la economía, mejorando el bienestar de los ciudadanos y protegiendo la naturaleza. El objetivo principal de este nuevo plan pasa por acelerar el cambio hacia una economía sostenible, aprovechando el potencial que las nuevas tecnologías digitales pueden ofrecer, así como una mayor participación de los consumidores en este proceso de cambio. A continuación, se detallan las principales iniciativas que aborda el Plan.

1. Establecer un marco legislativo sobre productos sostenibles

Con esta medida se pretende abordar el diseño de los productos para conseguir que sean más circulares ya que, actualmente, muchos están concebidos para un solo uso. De este modo, se amplía el alcance de la actual Directiva sobre diseño ecológico⁴ para ir más allá de los productos relacionados exclusivamente con la energía o de las iniciativas voluntarias, de mayor alcance, pero de menor impacto. En esta línea, irán acciones orientadas a mejorar la durabili-

dad, reutilización y reparabilidad de los productos y a limitar los productos de un solo uso y su obsolescencia programada. También se incentivan nuevos modelos de negocio basados en el alquiler y el uso compartido (productos como servicios) y se mejora la información sobre las características de los productos mediante pasaportes o etiquetados digitales.

2. Empoderamiento de los consumidores

La transición hacia una economía circular no se entiende sin un papel cada vez más protagonista de los consumidores. Pensando en ellos, se diseñarán acciones en base a tres ejes de actuación: empoderamiento, mejora de la información y protección. En este sentido, la Comisión Europea velará para que los consumidores reciban información fiable y de calidad, que les permita tomar decisiones óptimas y sostenibles. Resalta la necesidad de incluir datos sobre la vida útil de los productos, disponibilidad de servicios y manuales de reparación y de piezas de recambio, con el propósito de alargar la vida útil del producto al máximo. Asimismo, no se debe olvidar que un gran consumidor de productos es el propio sector público. En esta línea, la Comisión establecerá en la legislación

⁴ Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se insta a un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

Medidas en el ámbito europeo

sectorial una serie de criterios y objetivos mínimos, de carácter obligatorio, sobre la contratación pública ecológica.

3. Actuaciones en sectores con mayor uso intensivo de recursos

Si bien es cierto que el plan de acción abarca todos los sectores de la economía, la estrategia europea adopta una serie de medidas específicas en sectores más intensivos en recursos, como la electrónica y las TIC, los vehículos sostenibles y las baterías, los plásticos y los embalajes, el textil, el alimentario o la construcción. Las distintas acciones en estos sectores van enfocadas a proponer nuevos marcos reguladores que estimulen la vida útil de los productos, establecer normas comunes sobre el contenido del reciclaje y la recuperación de baterías para otorgarles una segunda vida y diseñar medidas de reducción de envases y embalajes excesivos. También anima a definir nuevas líneas de actuación que permitan reducir la basura plástica, con especial interés en mitigar la presencia de microplásticos en el medio ambiente, fomentar el mercado de productos textiles sostenibles y circulares, sin dejar de lado las implicaciones del fenómeno de la moda rápida, así como implementar objetivos medibles sobre la reducción del desperdicio alimentario. El plan también aborda iniciativas dentro del ámbito de la cons-

trucción y edificación, sector responsable de más del 35% del total de los residuos creados en la Unión Europea. Se plantea examinar las posibilidades de 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: clima, energía, eficiencia en el uso de los recursos, la gestión de los residuos, accesibilidad, digitalización, etc.

4. Fomento de las iniciativas transversales

Lograr la neutralidad climática supone aprovechar mejor el potencial de la circularidad. La Comisión Europea prevé hacerlo en las futuras revisiones de los planes nacionales de energía y clima, con el propósito último de aumentar e intensificar sinergias que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Uno de los aspectos más sensibles de esta neutralidad climática es la movilización de grandes cantidades de recursos financieros y, en este contexto, la Unión Europea está trabajando intensamente en construir un sistema financiero que respalde acciones sostenibles. Prueba de ello es la integración del objetivo de la economía circular en el Reglamento de taxonomía de la Unión Europea y en la aplicación de los criterios de la etiqueta ecológica de los productos financieros.

Medidas en el ámbito español

A nivel español cabe destacar la Estrategia Española de Economía Circular “España 2030” (EEEC)⁵, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros en junio de 2020. Una estrategia que sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos y se aprovechen los que no se pueden evitar con el mayor alcance posible.

La EEEEC define la estrategia a largo plazo, definiendo sectores y ámbitos prioritarios, políticas de cambio, instrumentos, modelos organizativos y mecanismos e indicadores de seguimiento y de evaluación. Los objetivos para el año 2030 son:

- Reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación de residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo, especialmente, al objetivo 12, sobre producción y consumo responsable.

- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ eq.
- Mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua.

Para la consecución de estos objetivos, la EEEEC prevé la elaboración de planes de acción de carácter trienal, que concreten y coordinen las medidas de la Administración General del Estado (AGE) para la promoción e inclusión de la Economía Circular en las diferentes políticas sectoriales, con el objeto de avanzar en la adopción de un modelo sostenible económico, social y ambiental. En julio de 2021, se aprobó el primer Plan de Acción de Economía Circular (PAEC) 2021-2023⁶, que constituye la primera concreción de la Estrategia Española de Economía Circular 2030. El PAEC es un instrumento ordenado de las 116 medidas que conforman una respuesta coordinada y complementaria, y refuerza cada una de las medidas individuales propuestas para lograr los objetivos definidos para 2030, que a su vez han de ser coherentes con las iniciativas y políticas comunitarias.

⁵ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/-temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF

⁶ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/-temas/economia-circular/plan_accion_eco_circular_def_nipo_tcm30-529618.pdf

Conceptos y aspectos clave

**OBJETIVOS
Y ESTRATEGIAS
CIRCULARES**

**PLANES
DE ACCIÓN**

**EMPODERAMIENTO
DEL CONSUMIDOR**

**EJES DE ACTUACIÓN:
PRODUCCIÓN, CONSUMO,
GESTIÓN DE RESIDUOS,
MATERIAS PRIMAS
SECUNDARIAS,
REUTILIZACIÓN Y
DEPURACIÓN DEL AGUA**

Orientación bibliográfica complementaria

Para una visión más detallada de las iniciativas que se están impulsando a nivel europeo, en el siguiente enlace de la Comisión Europea (https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy_en) se encuentran disponibles los detalles de las políticas específicas en ámbitos como los plásticos, textiles, residuos y reciclaje, materias primas críticas... así como las herramientas e instrumentos que se están impulsando.