

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Nuevo Plan de acción para la economía circular — Por una Europa más limpia y más competitiva”»**

[COM(2020) 98 final]

(2020/C 364/13)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Cillian LOHAN**

Consulta	Comisión, 22.4.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	25.6.2020
Aprobado en el pleno	16.7.2020
Pleno n.º	553
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	215/2/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está convencido de que la sostenibilidad es uno de los pilares para el desarrollo de la Europa del futuro mediante una transición inteligente y participativa, que se apoye en la cultura de la economía circular.

1.2. La transición de la economía europea a modalidades circulares no debe ignorar el contexto socioeconómico en el que se ha de desarrollar ahora, pero no por ello deben dejar de convertirse los retos de la crisis sanitaria en una oportunidad de renacimiento sobre nuevas bases, con las condiciones necesarias para acelerar la implantación de las nuevas modalidades circulares.

1.3. La nueva cultura que sustenta la economía circular debería ser una oportunidad para impulsar, con nuevos criterios, el concepto de riqueza de los entes territoriales, es decir, para superar el planteamiento basado en el PIB<sup>(1)</sup>.

1.4. Se debe hacer más hincapié en la difusión de una «cultura circular», a través de la formación, la creación de capacidades y una mayor responsabilidad, a fin de incitar a las personas a adaptar y modificar sus hábitos y comportamientos cotidianos.

1.5. La Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular (ECESP, por sus siglas en inglés) merece ser reforzada, y podría apoyar varias iniciativas políticas que ayudarían a facilitar la transición a la circularidad.

1.6. El Comité acoge favorablemente las propuestas del PAEC (Plan de acción para la economía circular) y considera que, a la hora de elaborar planes para la reconstrucción económica y social tras la devastadora situación creada por la COVID-19, se deben tener en la debida consideración las medidas de transición.

<sup>(1)</sup> DO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

1.7. Es esencial reconocer la complementariedad que existe entre el cambio climático, las políticas de la economía circular y la responsabilidad social de las empresas, e insistir en las características de circularidad de la energía en las fuentes de energía renovable, en especial en los sectores de la construcción y los transportes, sin olvidar los apoyos a los procesos agrícolas y el sistema alimentario, necesarios a fin de reducir el despilfarro.

1.8. El CESE defiende que el pacto propuesto para las competencias y el empleo en el marco del FSE+ representa una oportunidad óptima para realizar los programas previstos.

1.9. La práctica del diseño ecológico debe mantenerse y ampliarse, fomentando una mayor duración de los productos y la recuperación programada de sus componentes a fin de estimular un mercado dinámico de materias primas secundarias, que se vea apoyado con intervenciones jurídicamente vinculantes, contenidos reciclados obligatorios y trazabilidad digital.

1.10. La Comisión, como ya hizo con los «productos que utilizan energía», debería adoptar, de común acuerdo con los sectores afectados, actos delegados para definir las características de los nuevos productos que puedan aprovecharse para dar vida a otros productos.

1.11. El proceso de normalización técnica de los productos sostenibles, empezando por los sectores altamente intensivos en recursos, debe revestir especial importancia en el marco del sistema de «calidad y conformidad», recurriendo a tal fin a la evaluación de conformidad, así como a un mayor uso de la contratación ecológica y la certificación de las materias primas secundarias.

1.11.1. Los organismos nacionales de normalización, en cooperación con los europeos <sup>(2)</sup>, deberían desarrollar lo antes posible prácticas de referencia (PdR) <sup>(3)</sup> y normas armonizadas para facilitar la transición a la nueva economía funcional.

1.12. La aplicación práctica de la economía circular requerirá una estrecha colaboración de las partes interesadas, por lo que el CESE reclama unas políticas claras y un apoyo financiero, en especial en materia de publicidad, para que esta abandone su marcado carácter consumista y, dentro del respeto de las normas de libre mercado, favorezca los aspectos de sostenibilidad de los productos y la posibilidad de reutilización de los mismos.

1.13. Para el CESE, es fundamental proporcionar a los consumidores una información y unos datos mejores respecto a la gestión de los productos, la trazabilidad y la transparencia, recurriendo entre otras cosas a las especificaciones de los productos y las tecnologías digitales, a fin de hacer posible el flujo de información sobre la composición y las posibilidades de reparación.

1.14. En opinión del CESE, conviene promover, mediante programas europeos, la experimentación práctica de procesos de economía circular en distintos sectores y en un número importante de ciudades europeas, polos agroalimentarios y zonas rurales, con miras a valorizar experiencias significativas en los sectores de la producción y el consumo que puedan utilizarse como buenas prácticas.

1.15. El CESE considera que se debe reservar un lugar importante a los agentes públicos y privados en un marco de proximidad territorial, pues pueden desempeñar un papel crucial a la hora de aprovechar las nuevas oportunidades, desarrollando asociaciones público-privadas y brindando ejemplos de «responsabilidad social territorial» <sup>(4)</sup> y de responsabilidad social de las empresas orientados a los principios de la circularidad colaborativa.

1.16. El CESE pide, por último, que todas las acciones propuestas se sometan a adecuadas evaluaciones de impacto en las que se tengan en cuenta las implicaciones ambientales, sociales y económicas.

## 2. Contexto socioeconómico: hacia una economía circular europea

2.1. Empresas y consumidores reconocen cada vez más los daños que los modelos económicos lineales hasta ahora adoptados —caracterizados por un alto consumo de materiales y recursos, el uso de técnicas de obsolescencia programada y la incitación a la compra de productos nuevos— han ocasionado al desarrollo sostenible.

---

<sup>(2)</sup> CEN, Cenelec y ETSI.

<sup>(3)</sup> Véase UNI Italia y los procesos de normalización del Reglamento (UE) n.º 1025/2012.

<sup>(4)</sup> DO C 175 de 28.7.2009, p. 63.

2.2. En 2019, se extrajeron y transformaron más de 92 000 millones de toneladas de materiales, lo que contribuyó aproximadamente a la mitad de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> <sup>(5)</sup> y generó importantes problemas para el medio ambiente y la salud.

2.2.1. La extracción y la transformación de recursos provocan más del 90 % de la pérdida global de biodiversidad <sup>(6)</sup>.

2.2.2. Alrededor del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de la extracción y la transformación de metales y minerales no metálicos <sup>(7)</sup>.

2.2.3. Además, la UE se ve obligada a comprar la mayoría de las materias primas que necesita, lo que supone un coste considerable.

2.3. La economía circular, que promueve:

- la responsabilidad social y medioambiental de las empresas,
- el nuevo empleo, local y de calidad,
- la eliminación de los residuos,
- el uso continuado y seguro de los recursos naturales,
- un ciclo circular del sistema de diseño-producción-distribución-consumo, y
- el reciclaje y la reutilización de los residuos al final de su vida útil,

puede desarrollar una economía funcional capaz de aportar considerables beneficios a la sociedad.

2.4. En la actualidad, solo el 8,6 % de las actividades mundiales funcionan de modo circular. Pero la transición a esa dimensión requiere una importante cooperación de los sectores público y privado.

2.5. La transición de la economía europea a modalidades circulares no debe ignorar el contexto socioeconómico en el que se ha de desarrollar ahora, en un momento en que la pandemia de coronavirus ha desencadenado la peor recesión económica desde la Gran Depresión de 1929.

2.5.1. Debido a la COVID-19, las empresas se enfrentan a la pérdida de ingresos y la interrupción de las cadenas de abastecimiento, mientras que por doquier se multiplican los cierres de fábricas y el desempleo.

2.6. Los tres factores de riesgo actuales –la pandemia descontrolada, la insuficiencia de los proyectos de medidas políticas económicas y el «cisne negro» geopolítico (suceso absolutamente imprevisible)– podrían arrastrar la economía mundial a una depresión duradera, justo cuando todos los sectores de la sociedad europea van adquiriendo conciencia de que, para un desarrollo económico sostenible, es necesario recurrir a modalidades que tengan en cuenta simultáneamente el aspecto tecnológico, el aumento de la productividad y un uso más eficiente de los recursos.

2.7. Por otra parte, los retos a los que se enfrenta el planeta pueden convertirse en una gran oportunidad para un nuevo comienzo impulsado por el desarrollo sostenible, que se asiente en nuevas bases y sepa crear las condiciones necesarias para acelerar la implantación de las nuevas modalidades circulares.

2.8. El CESE se ha expresado en varias ocasiones sobre la necesidad de un crecimiento sostenible e inclusivo. A este respecto, ha lanzado, conjuntamente con la Comisión Europea, la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular (ECESP) <sup>(8)</sup>, resaltando que «existen barreras obvias para alcanzar una economía circular, a pesar de los éxitos logrados hasta la fecha».

2.9. El grupo de coordinación de la Plataforma ECESP ha resaltado que la transición a una economía inclusiva, neutra desde el punto de vista climático y circular debe comenzar ya <sup>(9)</sup>.

<sup>(5)</sup> Véase *Circular Economy and Material Value Chains* — World Economic Forum 2020.

<sup>(6)</sup> Véase *United Nations Environment Programme (UNEP), Natural Resources for the Future We Want, 2019.*

<sup>(7)</sup> Véase *Energy Transitions Commission, Mission Possible: Reaching Net-Zero Carbon Emissions by Mid-Century, 2018.*

<sup>(8)</sup> EESC-2017-02666-05-00-decbur — Mandato del grupo de coordinación.

<sup>(9)</sup> Joint statement on the new Circular Economy Action Plan (CEAP) by members of the Coordination Group (CG) of the European Circular Economy Stakeholder Platform — marzo de 2020.

2.10. El CESE adoptó el 6 de abril de 2020 una Declaración común en la que destaca que: «en esta época de gran incertidumbre, solo un plan europeo global de recuperación económica permitirá (...) afrontar de la mejor manera posible las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y reconstruir una economía europea más sostenible».

### 3. La propuesta de la Comisión Europea

3.1. El nuevo **Plan de acción para la economía circular (PAEC)** presenta una serie de iniciativas nuevas que atañen a todo el ciclo de diseño y de vida de los productos, para que los ciudadanos y las empresas puedan participar plenamente en la economía circular.

3.2. En el marco de la estrategia industrial de la UE, se proponen medidas para:

- **hacer que la sostenibilidad de los productos pase a ser la norma en la Unión**, mediante un acto legislativo relativo a la política de productos sostenibles, a fin de garantizar que los productos comercializados en la UE se diseñen para durar más;
- **responsabilizar a los consumidores**, mediante el acceso a información fiable de su real «derecho a la reparación»;
- **centrar la atención en los sectores que utilizan más recursos y tienen un alto potencial de circularidad**, como:
  - **la electrónica y las TIC**: «Iniciativa de electrónica circular»;
  - **las baterías y los vehículos**: nuevo marco regulador de las baterías;
  - **los envases**: nuevas disposiciones vinculantes que definan qué está permitido en el mercado de la UE;
  - **los plásticos**: nuevas disposiciones vinculantes sobre el contenido reciclado;
  - **los textiles**: nueva estrategia de la UE para reforzar la competitividad y la innovación en el sector;
  - **la construcción y edificación**: estrategia global para un entorno construido sostenible;
  - **los alimentos**: una nueva iniciativa legislativa sobre reutilización que prevé sustituir los envases, vajillas y cubiertos de un solo uso por productos reutilizables para el servicio de mesa;
- **reducir los residuos**: evitar la generación de residuos y transformarlos en recursos secundarios de calidad;
- **hacer funcionar la circularidad para las personas, las regiones y las ciudades**;
- **reforzar el papel de la normalización**;
- **iniciativas transversales**: la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática;
- **acciones a escala mundial**;
- **seguimiento de los progresos**.

Se trata de unas treinta y cinco acciones durante el trienio comprendido entre mediados de 2020 y mediados de 2023, con iniciativas en el ámbito de la electrónica, los residuos y los servicios a las personas y el medio ambiente.

### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE está convencido de que la sostenibilidad es uno de los pilares para el desarrollo de la Europa del futuro y que, mediante una transición inteligente y participativa hacia la economía circular, los ciudadanos, los consumidores, las empresas y los trabajadores estarán en condiciones, con la ayuda de fuertes inversiones, de hacer frente al desafío y podrán contribuir no solo al respeto del medio ambiente, sino también a desarrollar una idea de sociedad abierta e inclusiva, que salvaguarde los recursos para las generaciones venideras.

4.1.1. En particular, los procesos agrícolas y el sistema alimentario se pueden beneficiar mucho de la economía circular, con objeto de reducir los desperdicios y permitir un mayor bienestar de los ciudadanos.

4.1.2. Se necesitarán fuertes inversiones para desarrollar las tecnologías ecológicas, los nuevos abonos orgánicos y el biometano.

4.2. El Comité acoge favorablemente la serie de medidas legislativas y políticas propuestas en el PAEC y considera que las medidas de transición a la economía circular deben tenerse debidamente en cuenta, sobre todo tras la devastadora situación creada por la COVID-19.

## 5. Coherencia a escala europea

5.1. Consideramos esencial reconocer la complementariedad que existe entre el cambio climático y las políticas de la economía circular. Es esencial que también los insumos energéticos procedan de fuentes renovables, y no lineales, como los combustibles fósiles.

5.1.1. La circularidad en el uso de la energía se concreta también en la atención al ahorro y la eficiencia energéticos, que se hace aún más apremiante en el sector de los transportes.

5.2. El desarrollo de las capacidades necesarias para el fomento de la economía circular debería promoverse a todos los niveles. El pacto propuesto para las competencias y el empleo en el marco del FSE+ representa una excelente oportunidad para realizar los programas previstos.

5.3. Para conseguir esta transición no se debe infravalorar el papel desempeñado por la contratación pública. Los criterios ambientales mínimos, ya incluidos en las Directivas sobre contratación pública<sup>(10)</sup>, deberían ser obligatorios y contar con las especificaciones técnicas adecuadas<sup>(11)</sup>. Se debería facilitar una formación específica a los contratistas para garantizar que se ofrezcan todas las oportunidades de circularidad y evitar que las eventuales barreras impidan los contratos circulares.

5.4. El Comité considera indispensable que las numerosas iniciativas que se deberán aplicar en los próximos meses contemplen, de forma explícita, cómo mejorar la circularidad y la sostenibilidad de las inversiones, sobre todo en los países estructural y financieramente más vulnerables.

5.4.1. Dichas iniciativas deben promoverse en colaboración con los entes locales y con las fuerzas sociales, prestando especial atención a la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo.

5.5. El CESE respalda la conveniencia de imponer una serie de requisitos legales para impulsar el mercado de las materias primas secundarias (sobre todo para los envases, los vehículos, los materiales de construcción y las baterías).

5.6. Un elemento fundamental para implantar procesos circulares es el diseño ecológico de los productos. El diseño ecológico debe seguir conquistando nuevos espacios y terminar formando parte integrante de todas las fases de producción, fomentando la recuperación de sus componentes como motor para un mercado dinámico de materias primas secundarias.

5.6.1. A la luz de estas consideraciones, la Comisión, como ya hizo con los «productos que utilizan energía»<sup>(12)</sup>, debería adoptar actos delegados que definan las características de los distintos productos de uso común que, tras su uso, puedan aprovecharse para dar vida a otros productos.

5.7. La normalización técnica en el ámbito de la economía circular reviste especial importancia. Dada la transversalidad y complejidad del tema, es indispensable desarrollar una gran acción de coordinación entre los distintos agentes interesados, los organismos de normalización y las actividades del legislador.

5.8. El proceso de normalización técnica de los productos sostenibles, en particular en los sectores altamente intensivos en recursos, reviste especial importancia, sobre todo, para los procedimientos de adjudicación de contratos ecológicos y la clasificación de las materias primas y los materiales secundarios.

5.9. El CESE pide que todas las acciones propuestas se sometan a adecuadas evaluaciones de impacto en las que se tengan en cuenta las implicaciones ambientales, sociales y económicas.

<sup>(10)</sup> Directivas 2014/23/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1), 2014/24/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65), 2014/25/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

<sup>(11)</sup> Véase UNI/PdR: 2019 Directrices para la verificación del contenido de productos reciclados o recuperados o subproductos en los productos cubiertos por los criterios ambientales mínimos.

<sup>(12)</sup> Véase la Directiva 2005/32/CE (DO L 191 de 22.7.2005, p. 29), refundida por la Directiva 2009/125/CE (DO L 285 de 31.10.2009, p. 10).

5.10. El actual debate sobre el valor y la necesidad de proceder a la aplicación de los principios de la economía circular puede ser una oportunidad de abordar con decisión la cuestión, debatida en numerosas ocasiones, de superar el planteamiento tradicional basado en el PIB, es decir, de añadir nuevos elementos a los indicadores de las tendencias económicas utilizados hoy en día en los tres sistemas de cálculo del PIB <sup>(13)</sup>, como la creación de sistemas solidarios para una sociedad inclusiva, un modo de vida que respete los límites de nuestro planeta o un reparto equitativo de los bienes.

## 6. Educación y cultura

6.1. En opinión del CESE, es vital hacer más hincapié en la difusión de una «cultura circular» a través de la formación, la creación de capacidades y una mayor responsabilidad, e intensificar el diálogo con la sociedad civil, a fin de incitar a las personas a adaptar y modificar sus hábitos y comportamientos cotidianos. Además, es fundamental contar con una sólida cooperación intersectorial.

6.1.1. La responsabilidad social de las empresas como elemento concreto de una economía funcional se combina perfectamente con la cultura de la economía circular, ya que permite una sinergia extraordinaria entre los intereses de los empresarios y los asalariados, unidos hacia un desarrollo sostenible y orientado a reducir el despilfarro y lo superfluo.

6.2. Convendría presentar propuestas para la integración de los principios de la economía circular en los currículos escolares y en los programas de enseñanza superior, así como para la financiación de la educación técnica de alta capacidad y el apoyo de las capacidades creativas.

6.3. El programa Erasmus+ habría sido muy útil para fomentar el intercambio de conocimientos sobre la economía circular entre los distintos países de Europa.

6.4. El estudio encargado por el CESE <sup>(14)</sup> y su correspondiente Dictamen NAT/764 sobre el tema «Desarrollar sinergias entre las distintas hojas de ruta de la economía circular» proporcionan, junto con la red activa de la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular, una sólida base para la puesta en común de la información y la creación de conocimientos de las partes interesadas.

6.5. Los agentes económicos y la sociedad civil, utilizando también los fondos pertinentes, como los fondos para «misiones» del programa Horizonte Europa, podrían emprender la experimentación práctica de procesos de economía circular en diversos sectores y en un número significativo de municipios europeos adecuados.

6.6. En cualquier caso, el elemento fundamental para aplicar procesos circulares es el diseño ecológico de los productos.

## 7. Los consumidores como protagonistas de la aplicación

7.1. La aplicación práctica de la economía circular requerirá la participación de una sólida red de partes interesadas, que deben mantenerse informadas y conectadas. Es necesario identificar las políticas clave y las ayudas estructurales para los distintos grupos interesados, reexaminarlas de forma periódica y comunicarlas de forma eficaz.

7.2. Se debe abordar también el papel de la publicidad, para que esta abandone su marcado carácter consumista y, dentro del respeto de las normas de libre mercado, favorezca aspectos como la durabilidad de los productos y la posibilidad de reutilización, sin incurrir en la publicidad engañosa.

7.2.1. Es importante que la publicidad preste más atención a los principios del realismo, la tendencia y la tipicidad, mostrando ejemplos concretos en los que la aspiración hacia el desarrollo sostenible y las características positivas de la durabilidad de los bienes aparezcan como elementos de valor para el consumidor y la sociedad.

7.3. El derecho a la reparación de los productos a precios justos y proporcionados debe reconocerse e incluirse en las garantías del producto, en particular mediante medidas de tipo fiscal y redes de proximidad que ofrezcan servicios de reparación y un fácil acceso <sup>(15)</sup>. En este sentido, la lucha contra la obsolescencia programada debe convertirse en parte integrante de las nuevas características técnicas y normativas del producto respetuoso con el medio ambiente, pudiéndose así reparar y recuperar fácilmente este.

<sup>(13)</sup> Véase SEC 2010 UE.

<sup>(14)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/circular-economy-strategies-and-roadmaps-europe-executive-summary>.

<sup>(15)</sup> Véase la Directiva 1999/85/CE del Consejo, de 22 de octubre de 1999, por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar un tipo reducido del IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra (DO L 277 de 28.10.1999, p. 34): los pequeños servicios de reparación de bicicletas, de calzado y de artículos de cuero, de prendas de vestir y de ropa blanca, la reparación y renovación de viviendas particulares y los servicios de asistencia a domicilio.

7.4. El CESE reconoce el éxito de su colaboración con la Comisión Europea en la creación de una Plataforma interinstitucional innovadora (ECESP) y espera ampliar su mandato en el futuro.

7.4.1. El CESE considera que se debería considerar un reparto diferente de la carga tributaria, mediante el cual se reduzca la fiscalidad del trabajo y se aumente la de los recursos y, en particular, la de los productos menos sostenibles y los que tienen una obsolescencia patente.

7.4.2. El principio de una fiscalidad más severa debería aplicarse a los productos importados en la UE que resulten poco sensibles a los criterios de la economía circular.

7.5. Se debería reconocer y apoyar de forma explícita el papel desempeñado por las empresas sociales en la economía circular, de modo que las actividades que cuentan con experiencia en la reutilización, la reparación y la regeneración puedan gozar de un mayor reconocimiento social, dado que están comprometidas con el desarrollo de las capacidades de las personas más vulnerables de la sociedad.

7.6. El CESE subraya la necesidad de proporcionar a los consumidores una mejor información sobre la gestión de los productos, incluidas las ventajas del diseño y la fabricación circulares, así como sobre la trazabilidad y la transparencia, recurriendo asimismo a pasaportes de productos y tecnologías digitales, como la cadena de bloques, que posibiliten el flujo de información sobre la composición, la posibilidad de reparación y el final de la vida útil de los productos.

7.7. Una información fiable, comparable y verificable desempeña un papel importante para que los compradores puedan tomar decisiones más sostenibles y, además, atenúa el riesgo de «blanqueo ecológico».

7.8. Los entes locales son agentes clave en la gestión del agua, los residuos y los centros secundarios de materias primas. Además, pueden poner en marcha mediante asociaciones proyectos de experimentación que son esenciales para desarrollar la innovación circular.

7.9. El CESE respalda, como ya manifestó en dictámenes anteriores, el desarrollo de los principios de «responsabilidad social territorial», que garantizan la responsabilidad pública y privada en la sostenibilidad circular del territorio.

Bruselas, 16 de julio de 2020.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---