



Bruselas, 4.3.2019  
COM(2019) 190 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular**

{SWD(2019) 90 final}

## 1 INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2015, la Comisión adoptó un Plan de acción para la economía circular<sup>1</sup> para dar un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión y desarrollar una economía sin emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Las 54 acciones recogidas en el plan de acción ya se han concluido o se están implantando, si bien se seguirá trabajando en algunas de ellas después de 2019.

El marco de seguimiento para la economía circular de la UE<sup>2</sup> muestra que la transición ha ayudado a volver a situar a la UE en la senda de la creación de empleo. En 2016, los sectores pertinentes para la economía circular empleaban a más de cuatro millones de trabajadores<sup>3</sup>, lo que supone un aumento del 6 % con respecto a 2012. En los próximos años se crearán más empleos para satisfacer la demanda prevista generada por unos mercados de materias primas secundarias plenamente operativos<sup>4</sup>.

La circularidad también ha creado nuevas oportunidades de negocio, dado lugar a la aparición de nuevos modelos empresariales y desarrollado nuevos mercados, tanto a escala nacional como fuera de la UE. En 2016, las actividades circulares como la reparación, la reutilización o el reciclaje generaron un valor añadido de casi 147 000 millones EUR y fueron objeto de una inversión de aproximadamente 17 500 millones EUR<sup>5</sup>.

En Europa, se ha incrementado el reciclaje de residuos municipales durante el período 2008-2016 y se observa una mejora continua en la contribución de los materiales reciclados a la demanda general de materiales. No obstante, de media, los materiales reciclados cubren menos del 12 % de la demanda de materiales de la UE<sup>6</sup>. Un informe reciente lo reitera, sugiriendo que la plena circularidad se aplica tan solo al 9 %<sup>7</sup> de la economía mundial, con lo que seguiría quedando un enorme margen de mejora.

El **marco de seguimiento para la economía circular** de la UE presentado por la Comisión en 2018 incluye diez indicadores clave que cubren cada fase del ciclo de vida de los productos, así como aspectos relativos a la competitividad. Todos los indicadores se actualizan periódicamente y están disponibles en un sitio web específico<sup>8</sup>.

Algunos Estados miembros han desarrollado otros indicadores nacionales de la economía circular, complementando así la visión general que proporciona el marco de la UE. El Parlamento Europeo<sup>9</sup>, el Consejo<sup>10</sup> y el Comité Económico y Social Europeo<sup>11</sup> también han destacado la función desempeñada por otros indicadores a la hora de detectar aspectos ausentes de la economía circular, como la evaluación de los flujos de materiales en la simbiosis industrial y la contabilización del capital natural.

El plan de acción fomentaba por primera vez un enfoque sistémico en todas las cadenas de valor. Con él, la Comisión ha integrado los principios circulares en la producción y el

<sup>1</sup> COM (2015) 614.

<sup>2</sup> COM (2018) 29 final.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei\\_cie010&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en)

<sup>4</sup> Comisión Europea, «Impacts of circular economy policies on the labour market» («Efectos de las políticas de economía circular en el mercado laboral»), abril de 2018.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei\\_cie010&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei\\_srm030&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1)

<sup>7</sup> Circle Economy, «The Circularity Gap Report» («Informe sobre las carencias en la circularidad»), enero de 2018.

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

<sup>9</sup> Pregunta para respuesta oral O-000087/2018.

<sup>10</sup> 10447/18 – Conclusiones del Consejo «Ejecutar el Plan de acción de la UE para la economía circular».

<sup>11</sup> NAT/722-EESC-2018-00464.

consumo de plástico, la gestión del agua, los sistemas alimentarios y la gestión de flujos de residuos específicos. Esto fue posible gracias al firme apoyo y compromiso de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la comunidad empresarial y los ciudadanos. También ha contribuido a avanzar hacia la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>12</sup>.

Este informe presenta los principales resultados de la aplicación del plan de acción. También esboza los desafíos futuros para conformar nuestra economía y seguir creando una ventaja competitiva, allanando el terreno para lograr una economía climáticamente neutra en la que se minimice la presión sobre los recursos naturales y de agua dulce, así como sobre los ecosistemas. El informe responde a una solicitud del Consejo<sup>13</sup> de «una estimación anual por escrito sobre los progresos realizados en la aplicación del plan de acción», una solicitud que también reiteró el Parlamento Europeo<sup>14</sup>. Se ofrece una visión completa de la situación actual de la aplicación del plan de acción en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión<sup>15</sup>.

## 2 CONSTRUIR UNA ECONOMÍA CIRCULAR

### 2.1 Procesos de diseño y producción circulares

El ciclo de vida de los productos se inicia con el diseño, que es esencial para garantizar la circularidad. Con la implantación del plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019<sup>16</sup>, la Comisión ha promovido aún más el **diseño circular de los productos**, así como los objetivos de eficiencia energética.

- Las medidas de diseño ecológico y etiquetado energético para diversos productos incluyen ahora reglas sobre los requisitos de eficiencia de los materiales, como la disponibilidad de piezas de repuesto, la facilidad de reparación y la facilitación del tratamiento al final de la vida útil.
- La Comisión ha encargado a las organizaciones europeas de normalización<sup>17</sup> la elaboración de unos criterios horizontales para medir la durabilidad, la reutilizabilidad, la reparabilidad, la reciclabilidad y la presencia de materias primas fundamentales. Estos criterios deberían aplicarse a las normas ya existentes y a las nuevas.

Los productos y servicios diseñados de forma circular pueden minimizar el uso de recursos y fomentar la reutilización, la recuperación y la reciclabilidad de los materiales en el futuro. La UE ya cuenta con diversas políticas que abordan la eficiencia de los recursos: aparte de la Directiva sobre diseño ecológico y del Reglamento sobre etiquetado energético, estas políticas

<sup>12</sup> Por ejemplo, los ODS 2 (fomentar la reutilización del agua y los fertilizantes orgánicos, facilitar la donación de alimentos), 3 (abordar el problema de los microplásticos), 8 y 9 (impulsar la innovación, el empleo y el valor añadido), 12 (apoyar la prevención de residuos y la gestión responsable de residuos y productos químicos, abordar el desperdicio de alimentos y apoyar la contratación pública ecológica), 13 (potencial de la eficiencia de los materiales para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>) y 14 (acciones decisivas para luchar contra los desechos marinos).

<sup>13</sup> 10518/16 - «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular»; 15159/17 - «La ecoinnovación: facilitar la transición hacia una economía circular»; 10447/18 - «Delivering on the EU Circular Economy Action Plan» («Cumpliendo el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular»).

<sup>14</sup> <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103519/06%2007%20-%20Coordinators%20Results.pdf>

<sup>15</sup> SWD (2019) 90.

<sup>16</sup> COM (2016) 773 final.

<sup>17</sup> Para marzo de 2020 se esperan doce normas genéricas.

también incluyen herramientas voluntarias, como la etiqueta ecológica de la UE o los criterios de contratación pública ecológica. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre políticas en materia de productos<sup>18</sup>, publicado junto con este informe, analiza las opciones para articular mejor los diversos instrumentos normativos existentes en materia de productos a escala de la UE y su contribución a la economía circular. Estas opciones incluyen sopesar la posibilidad de ampliar la política del diseño ecológico, que ha resultado eficaz para los productos relacionados con la energía, a los grupos de productos no relacionados con la energía, y prestar más apoyo al sector de la reparación en la UE. Asimismo, el documento analiza las posibles oportunidades en otros sectores tales como los del envasado, los textiles y el mobiliario. Se están revisando los requisitos esenciales para el envasado con el fin de mejorar el diseño para la reutilización y el reciclaje de alta calidad de los envases.

La circularidad también significa adaptar los procesos industriales. La Comisión ha introducido aspectos de la circularidad (consumo de energía y uso de materiales, prevención de residuos, reciclaje y reducción de productos químicos peligrosos) en documentos específicos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF)<sup>19</sup> enmarcados en la Directiva sobre las emisiones industriales<sup>20</sup>, convirtiéndolos en normas de referencia para los Estados miembros a la hora de conceder permisos para plantas industriales. Además, el resultado del control de adecuación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) confirmó su potencial para mejorar el comportamiento medioambiental de las organizaciones.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son esenciales para la transición. Pueden acceder al asesoramiento de la Red Europea para las Empresas<sup>21</sup> y del Centro Europeo de Conocimiento sobre Eficiencia de los Recursos (European Resource-Efficiency Knowledge Centre)<sup>22</sup> para mejorar el uso eficiente de los recursos y los procesos de producción. Además, la Comisión ha creado una red paneuropea específica para tecnologías de fabricación avanzadas e innovadoras y está desarrollando una base de conocimientos para la sustitución de las sustancias peligrosas preocupantes. Las pymes también se benefician del programa piloto de verificación de tecnologías medioambientales, un programa para que los desarrolladores de tecnologías demuestren el rendimiento declarado de las tecnologías innovadoras y consigan credibilidad en los nuevos mercados.

## 2.2 Capacitación de los consumidores

La transición hacia una economía más circular exige que los ciudadanos se comprometan activamente a cambiar sus patrones de consumo. Para ello, el documento adjunto sobre políticas en materia de productos expone un enfoque estratégico para aumentar la eficacia de la etiqueta ecológica de la UE y ofrecer a los consumidores información medioambiental precisa, en línea con las recomendaciones del control de adecuación<sup>23</sup>. También presenta una evaluación detallada de la fase piloto de la huella ambiental.

---

<sup>18</sup> SWD (2019) 91.

<sup>19</sup> *Common Waste Water and Waste Gas Treatment / Management systems in the chemical sector* (Sistemas comunes de tratamiento/gestión de aguas residuales y gas residual en el sector químico) (6/2016), *Intensive Rearing of Poultry or Pigs* (Cría intensiva de aves de corral o de cerdos) (7/2017), *Large Combustion Plants* (Grandes instalaciones de combustión) (7/2017), *Production of Large Volume Organic Chemicals* (Producción de grandes volúmenes de productos químicos orgánicos) (12/2017) y *Waste Treatment* (Tratamiento de residuos) (8/2018).

<sup>20</sup> Directiva 2010/75/UE.

<sup>21</sup> <https://een.ec.europa.eu/>

<sup>22</sup> [www.resource-efficient.eu](http://www.resource-efficient.eu)

<sup>23</sup> COM (2017) 355 final.

El método de la huella ambiental de los productos (HAP) y el método de la huella ambiental de las organizaciones (HAO) desarrollados por la Comisión permiten a las empresas **declarar especificaciones ecológicas fiables, reproducibles y comparables**. Los métodos permiten identificar puntos problemáticos desde un punto de vista medioambiental y apoyar a las empresas en la ecologización de su cadena de suministros y en sus esfuerzos por ser más sostenibles y circulares. Asimismo, los consumidores podrán tomar decisiones con conocimiento de causa y basadas en información fiable.

Unas trescientas empresas de veintisiete sectores distintos<sup>24</sup> y más de 2 000 partes interesadas trabajaron durante cinco años para poner a prueba estos métodos, que consideran mejores prácticas en la evaluación del ciclo de vida.

La información sobre la durabilidad y la reparabilidad de los productos<sup>25</sup> también puede hacer que las decisiones de compra se inclinen hacia opciones más sostenibles. Sobre la base de la experiencia positiva adquirida en el marco del Reglamento sobre el etiquetado energético, la Comisión está desarrollando un sistema de puntuación relativo a la reparabilidad de los productos. Además, para proteger a los consumidores frente a los productos defectuosos, la propuesta<sup>26</sup> sobre determinados aspectos relativos a los contratos para la venta de bienes, que actualmente se encuentra en los últimos pasos del proceso legislativo, amplía la inversión de la carga del período de prueba, lo cual ayudará a los consumidores a aplicar su garantía legal de derechos<sup>27</sup>.

Asimismo, la Comisión ha propuesto reforzar la protección de los consumidores frente a falsas alegaciones ecológicas y prácticas de obsolescencia prematura<sup>28</sup> ofreciendo mejores oportunidades de recurso individual y colectivo contra prácticas comerciales desleales<sup>29</sup>. Esto complementa la información facilitada en las orientaciones revisadas para aplicar e implantar la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales<sup>30</sup>.

Para aprovechar el potencial de las autoridades públicas para impulsar los mercados en lo que respecta a productos y servicios circulares, la Comisión ha adoptado unos criterios de contratación pública ecológica de la UE nuevos y revisados que incluyen aspectos de la economía circular y ha promovido su adopción a través de documentos de orientación<sup>31</sup> y sesiones formativas. La Comisión está predicando con el ejemplo en su propia contratación pública. Los servicios de la Comisión en Bruselas utilizaron los criterios de contratación pública ecológica en el 93 % de sus contratos superiores a 60 000 EUR<sup>32</sup>.

### 2.3 Conversión de los residuos en recursos

La presencia de sistemas sólidos y eficaces para la gestión de los residuos es esencial para la

<sup>24</sup> Representan aproximadamente dos terceras partes del mercado europeo en cuanto a consumo.

<sup>25</sup> Comisión Europea, «Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy» («Estudio conductual sobre la participación de los consumidores en la economía circular»), octubre de 2018.

<sup>26</sup> COM (2017) 637 final - 2015/0288 (COD) Acuerdo Political agreement reached on 29 January 2019 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-742\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_es.htm)

<sup>27</sup> Propuesta inicial presentada en diciembre de 2015 y modificada en 2017 para ampliar su ámbito e incluir las ventas fuera de línea.

<sup>28</sup> A través de un programa de prueba independiente de Horizonte 2020 que se desarrollará hasta 2023 se recopilará más información sobre la naturaleza de las prácticas de obsolescencia prematura y sobre cómo abordarlas.

<sup>29</sup> Revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores y las propuestas legislativas en el marco del nuevo acuerdo para los consumidores.

<sup>30</sup> Directiva 2005/29/CE.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm)

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007\\_ES%202018\\_Consolidated%20Volume.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf)

economía circular. Para modernizar los sistemas de gestión de residuos en la Unión y consolidar el modelo europeo como uno de los más eficaces del mundo, en julio de 2018 entró en vigor un **marco legislativo revisado en materia de residuos**<sup>33</sup>. Dicho marco incluye lo siguiente:

- nuevas tasas de reciclado, ambiciosas pero realistas<sup>34</sup>;
- simplificación y armonización de las definiciones y los métodos de cálculo y aclaración del régimen jurídico para los subproductos y materiales reciclados;
- refuerzo de las normas y nuevas obligaciones con respecto a la recogida selectiva (biorresiduos, textiles y residuos peligrosos producidos por hogares, residuos de demolición y construcción);
- requisitos mínimos para la responsabilidad ampliada del productor;
- refuerzo de las medidas para la prevención y la gestión de residuos, así como para los desechos marinos, el desperdicio de alimentos y los productos que contienen materias primas fundamentales;

La Comisión está apoyando y colaborando con los Estados miembros en la aplicación de la legislación sobre residuos<sup>35</sup> para aumentar la visibilidad y mejorar el entendimiento de las oportunidades que ofrece la economía circular en aquellos Estados miembros que más dificultades tienen para cumplir sus objetivos de reciclaje. Se realizarán visitas a los países encabezadas por comisarios, en las que expertos de distintos Estados miembros compartirán sus experiencias y asesorarán sobre la mejor manera de lograr los objetivos de las políticas en materia de residuos.

La Comisión ha aclarado la relación y la importancia de los distintos procesos de valoración energética<sup>36</sup> con vistas a evitar la pérdida innecesaria de valiosos recursos mediante la descarga en vertederos y la incineración. Asimismo, se ha animado a los Estados miembros a identificar tecnologías de recuperación de energía y materiales eficientes, a hacer un mejor uso de los instrumentos económicos y a mejorar la planificación para evitar el exceso de capacidad de incineración.

La gestión ecológicamente racional de los residuos, dentro y fuera de la UE, es esencial para lograr una economía más circular. La mayor claridad aportada al Código Aduanero de la UE<sup>37</sup> permite a los operadores de residuos y funcionarios de aduanas identificar más fácilmente los flujos de residuos. La mejora del intercambio de datos electrónicos también ha contribuido a mejorar la aplicación del Reglamento relativo a los traslados de residuos<sup>38</sup>. Por último, las

---

<sup>33</sup>DO L 150 de 14.6.2018, pp. 93, 100, 109 y 141. Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

<sup>34</sup>La legislación revisada en materia de residuos exige el reciclaje del 70 % de los residuos de envases para el año 2030 y el reciclaje del 65 % de los residuos municipales para el año 2035, reduciendo al mismo tiempo la descarga de residuos municipales en vertederos al 10 %. Se concede una prórroga de cinco años a Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Rumanía, Eslovaquia y Bulgaria.

<sup>35</sup>Informe de alerta temprana COM (2018) 656 final.

<sup>36</sup>COM (2017) 34 final, el papel de la transformación de los residuos en energía.

<sup>37</sup>Reglamento (CE) n.º 952/2013.

<sup>38</sup>Reglamento (CE) n.º 1013/2006.

obligaciones propuestas para recoger de forma selectiva los desechos de los buques que atracan en puertos de la UE facilitan una mejor gestión de los residuos<sup>39</sup>.

## 2.4 Cerrando el círculo de los materiales recuperados

El nuevo **Reglamento sobre productos fertilizantes**<sup>40</sup>, que se encuentra en la etapa final del proceso legislativo, introduce reglas armonizadas para los fertilizantes orgánicos fabricados a partir de materias primas secundarias tales como subproductos agrícolas y biorresiduos recuperados. El nuevo Reglamento:

- reducirá considerablemente las grandes barreras que obstaculizan la entrada en el mercado de productos más sostenibles y circulares;
- incluye nuevos límites de sustancias peligrosas para todos los fertilizantes, incluidos los obtenidos a partir de materias primas vírgenes, reduciendo así el riesgo de que los ciclos de los materiales contengan niveles peligrosos de determinados elementos tóxicos;
- incluye criterios relativos al fin de la condición de residuo, lo cual contribuye al correcto funcionamiento de la interacción entre las legislaciones en materia de sustancias químicas, productos y residuos y da a los inversores más seguridad jurídica.

Fomentar el uso de materias primas secundarias es uno de los objetivos del Plan de Acción para la Economía Circular. Este objetivo exige comprender los principales retos a los que se enfrentan los operadores del mercado y debe basarse en un mercado único fuerte y eficaz<sup>41</sup>. El sistema de información de materias primas (Raw Materials Information System)<sup>42</sup> puesto en marcha en 2017 identifica las necesidades de conocimientos para sectores industriales estratégicos, centrándose en la supervisión del reciclaje de materiales pertinentes y la disponibilidad de datos en sectores clave<sup>43</sup>.

La Comunicación sobre la interacción entre las legislaciones sobre sustancias químicas, productos y residuos<sup>44</sup> suscitó un amplio debate sobre la forma de superar los cuatro obstáculos principales que impiden la asimilación segura de las materias primas secundarias. Un análisis preliminar de los resultados de la consulta<sup>45</sup> confirma el acuerdo general entre las partes interesadas sobre la pertinencia de las cuestiones señaladas. Revela un firme apoyo para mejorar la trazabilidad de las sustancias y los flujos de información, la mejora de la aplicación y el uso de otras medidas para garantizar la igualdad de condiciones entre los operadores de la UE y los de fuera de la UE, una mejora de la armonización y el reconocimiento mutuo de los criterios relativos al fin de la condición de residuo y apoyo para reforzar los aspectos de la economía circular en instrumentos como la Directiva sobre diseño ecológico. Además, se han emprendido tres estudios sobre distintos aspectos de la interacción que proporcionarán más información pertinente en 2019 y principios de 2020.

El acceso a información sobre la presencia y la composición de las sustancias peligrosas en el flujo de residuos es esencial para mejorar las técnicas de desmantelamiento y

<sup>39</sup>COM (2018) 033 - 2018/012 (COD), acuerdo político alcanzado el 12 de diciembre de 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6867\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_es.htm)

<sup>40</sup>COM(2016) 157, 2016/0084 (COD), acuerdo político alcanzado el 12 de diciembre de 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6161\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_en.htm)

<sup>41</sup>COM (2018) 772 final.

<sup>42</sup><http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>43</sup><http://rmis.jrc.ec.europa.eu/?page=contributions-of-h2020-projects-236032>

<sup>44</sup>COM (2018) 32 final.

<sup>45</sup>La consulta pública se concluyó en octubre de 2018 y recibió 460 respuestas. En 2019 se presentará un informe de síntesis de sus resultados.

descontaminación, que facilitan la recuperación de los residuos. La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas está creando una base de datos para recopilar información y mejorar el conocimiento sobre sustancias preocupantes en los productos y en los productos cuando se convierten en residuos. Además, la plataforma de la UE «Information for Recyclers»<sup>46</sup> está recopilando y compartiendo información sobre la preparación para la reutilización y el tratamiento de nuevos equipos presentes por primera vez en el mercado de la Unión.

La información sobre la composición de los residuos también se puede utilizar para recuperar de manera eficaz las materias primas fundamentales. El informe de la Comisión «Critical Raw Materials and the Circular Economy» (Materias primas fundamentales y la economía circular)<sup>47</sup> define medidas clave necesarias para aprovechar estos posibles beneficios: extracción de componentes esenciales al final de la vida útil, mejora de la gestión de datos sobre los residuos de la minería y movilización de fondos. No obstante, el informe también mostró que hay bastante margen para mejorar el reciclaje y garantizar que las materias primas fundamentales se queden en Europa.

Para ayudar a aumentar la confianza en las materias primas secundarias, la Comisión y las organizaciones europeas de normalización han iniciado un proceso de normalización y, como primer paso, han emprendido un análisis exhaustivo de las actividades de normalización relacionadas. Las organizaciones de normalización también están trabajando en la elaboración de posibles normas para el reciclaje de alta calidad y eficiente desde el punto de vista de los materiales de las materias primas fundamentales de los residuos de pilas, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y otros productos complejos fuera de uso.

El plan de acción también pretende estimular el mercado de la reutilización del agua con el fin de hacer frente a la escasez de agua en la UE. La Comisión propuso una legislación específica que estableciera unos requisitos mínimos para el agua reutilizada destinada al riego agrícola<sup>48</sup>. Además, se integran prácticas sobre la reutilización del agua en la planificación y la gestión de los recursos hídricos<sup>49</sup> o en la revisión de los BREF pertinentes.

## **2.5 Un enfoque sistémico: la Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular**

La Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular<sup>50</sup> es el primer marco político a escala de la UE que adopta un enfoque basado en el **ciclo de vida específico de los materiales** para integrar actividades circulares de diseño, uso, reutilización y reciclaje en las cadenas de valor de los plásticos. Por lo tanto, actúa como catalizador de la acción. La estrategia establece una visión clara con objetivos cuantificados a escala de la UE, con el objetivo, entre otras cosas, de que para el año 2030 todos los envases de plástico comercializados en el mercado de la UE sean reutilizables o reciclables.

Asimismo, la estrategia identifica medidas clave para posibilitar **la participación y la colaboración de múltiples partes interesadas** a lo largo de la cadena de valor. Por ejemplo, la convocatoria de la Comisión para que las partes interesadas contrajeran compromisos voluntarios incitó al sector a promover el uso de plásticos reciclados en sus productos. No

---

<sup>46</sup> <https://i4r-platform.eu/>

<sup>47</sup> SWD (2018) 36 final.

<sup>48</sup> COM (2018) 337 final - 2018/0169 (COD).

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines\\_on\\_water\\_reuse.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf)

<sup>50</sup> COM (2018) 28 final.



obstante, como se recoge en el documento adjunto en el que se evalúan estos compromisos<sup>51</sup>, se necesita un mayor esfuerzo para alcanzar el objetivo establecido en la estrategia, es decir, garantizar que diez millones de toneladas de plástico reciclado se convierten en productos nuevos de aquí a 2025. Si bien los compromisos contraídos por los proveedores de plásticos reciclados, si se llevan a cabo según lo previsto, cumplirán este objetivo, la demanda de plásticos reciclados basada en los compromisos del sector habrá ascendido a aproximadamente 6,2 millones de toneladas al año para 2025. La recién creada Alianza Circular sobre los Plásticos<sup>52</sup> facilitará los próximos pasos de las empresas para subsanar esta disparidad y ayudar a alcanzar el objetivo mencionado en línea con el objetivo de la estrategia para mejorar la calidad y la economía del reciclaje de plásticos en Europa.

Ya se habían alcanzado objetivos intermedios clave para conseguir un reciclaje de mayor calidad de los plásticos. Algunos de ellos son el nuevo objetivo de reciclaje para envases de plástico, fijado en el 55 % para 2030, las obligaciones de recogida selectiva y las mejoras introducidas en los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Se espera que estas últimas faciliten el diseño para mejorar la reciclabilidad a través de la «ecomodulación» de las tarifas de los productores. Las futuras mejoras se derivarán de la revisión de los requisitos esenciales para los envases planificada para finales de 2020.

La estrategia crea **sinergias entre los objetivos económicos y medioambientales**. Los datos que sugieren los posibles riesgos para la salud y el medio ambiente de la contaminación por microplásticos justifican que se restrinja el uso de microplásticos añadidos deliberadamente y para recopilar información sobre la medición y el etiquetado en el caso de los microplásticos liberados accidentalmente. La Comisión también se comprometió a desarrollar un marco sobre la biodegradabilidad de los plásticos para garantizar que el desarrollo y el uso de dichos productos de plástico solo se fomenten cuando sea beneficioso para el medio ambiente y no interfieran con los sistemas de gestión de residuos ni comprometan la seguridad de los alimentos. Una de las medidas a este respecto consiste en facilitar información sobre su manipulación al final de su vida útil (por ejemplo, marcado de bolsas de plástico compostables en los hogares). En el informe sobre la economía circular de los plásticos<sup>53</sup>, publicado recientemente, también se analizan otras sinergias políticas, concretamente en combinación con las necesidades de investigación.

La estrategia **promueve el cambio más allá de las fronteras de Europa**. Basándose en medidas ejemplares, en particular sobre los plásticos de un solo uso, el liderazgo de la UE en foros bilaterales y multilaterales ha sido decisivo para mantener el impulso internacional en torno a la agenda del plástico, como demuestran iniciativas como la Plataforma Global de Plásticos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la inminente Asociación Internacional de Residuos Plásticos en el contexto del Convenio de Basilea. De forma paralela, la UE está ayudando a los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por hacer frente a la contaminación por plásticos.

Las normas sobre los aparejos de pesca y artículos **de plástico de un solo uso**<sup>54</sup>, que recogen los diez artículos más encontrados en las playas de la UE, y sobre **las instalaciones**

<sup>51</sup> SWD (2019) 92.

<sup>52</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6728\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm)

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en)

<sup>54</sup> COM (2018) 340 final - 2018/0172 (COD). Se alcanzó un acuerdo político preliminar el 19 de diciembre de 2018: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6867\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_es.htm)

**portuarias receptoras**, así como las propuestas de la Comisión sobre el **control de la pesca**<sup>55</sup>, sitúan a la UE a la cabeza de la lucha mundial contra los desechos marinos, una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la UE en lo que respecta a la contaminación por plásticos. Estas normas ofrecen a las empresas de la UE la posibilidad de innovar en sus productos, materiales, tecnologías y modelos empresariales teniendo en cuenta el comportamiento de los consumidores y las alternativas disponibles.

Estos conjuntos de medidas personalizadas, que se encuentran en la etapa final del proceso legislativo, incluyen lo siguiente:

- Prohibición de los productos de un solo uso hechos de plástico<sup>56</sup> y de plástico oxodegradable.
- Medidas para reducir el consumo de recipientes para alimentos y vasos para bebidas hechos de plástico y marcado y etiquetado específicos de determinados productos<sup>57</sup>.
- El objetivo de incorporar un 30 % de plástico reciclado en las botellas utilizadas para bebidas a partir de 2030 y un 25 % en las botellas de PET a partir de 2025, así como la recogida selectiva del 90 % de las botellas de plástico para 2029 y la introducción de requisitos de diseño para unir los tapones a las botellas.
- Sistemas de responsabilidad ampliada del productor que cubran el coste de limpiar los desechos, aplicados a productos como filtros de tabaco y aparejos de pesca.
- Medidas destinadas a reducir los desechos plásticos de los buques, como la fijación de una tarifa plana para los residuos de los buques.
- Mejora de las obligaciones de notificación para la pérdida de aparejos de pesca y de las obligaciones para el marcado y el control de los aparejos de pesca para la pesca recreativa.

### 3 ACELERAR LA TRANSICIÓN

#### 3.1 Innovación e inversiones

Para acelerar la transición a una economía circular, es necesario invertir<sup>58</sup> en innovación y prestar apoyo para adaptar la base industrial. A lo largo del período 2016-2020, la Comisión ha redoblado sus esfuerzos en ambos sentidos, **destinando en total más de 10 000 millones EUR** de fondos públicos a la transición. Esta cantidad incluye:

- 1 400 millones EUR procedentes de Horizonte 2020 hasta 2018 (en ámbitos tales como industrias de procesos sostenibles, gestión de residuos y recursos, sistemas de fabricación de ciclo cerrado o la bioeconomía circular), de los cuales 350 millones EUR se destinan a la circularidad de los plásticos. La Comisión ha publicado un inventario<sup>59</sup> de los proyectos pertinentes para la economía circular financiados en el marco de H2020 entre 2016 y 2018.
- Al menos 7 100 millones EUR procedentes de la política de cohesión (1 800 millones EUR para la adopción de tecnologías ecoinnovadoras entre las pymes y 5 300 millones EUR para contribuir a la aplicación de la legislación de la UE en

<sup>55</sup> COM (2018) 368 final - 2018/0193 (COD).

<sup>56</sup> Cubiertos, platos, agitadores de bebidas, palitos para globos, pajitas, recipientes para alimentos y bebidas de plástico y vasos para bebidas hechos de poliestireno expandido, bastoncillos de algodón hechos de plástico.

<sup>57</sup> Artículos sanitarios, toallitas húmedas, vasos para bebidas y productos del tabaco con filtros.

<sup>58</sup> Según el informe «Achieving Growth Within» («Conseguir el crecimiento desde dentro») (SYSTEMIQ en colaboración con la Fundación Ellen MacArthur), se estima que el déficit de inversiones será de 320 000 millones EUR en 2025.

<sup>59</sup> <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=output&pubs=thematic>

materia de residuos); además, se dispone de una ayuda importante a través de la especialización inteligente para la innovación y el desarrollo impulsados por el mercado.

- 2 100 millones EUR a través de instrumentos de financiación como el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas e InnovFin.
- Al menos 100 millones EUR invertidos a través de LIFE en más de ochenta proyectos que contribuyen a la economía circular.

Para estimular aún más la inversión, la Plataforma de apoyo financiero para la economía circular ha elaborado unas recomendaciones<sup>60</sup> para mejorar la financiabilidad de los proyectos de economía circular, coordinar las actividades de financiación y compartir buenas prácticas<sup>61</sup>. La plataforma trabajará con el Banco Europeo de Inversiones prestando asistencia financiera y explotando las sinergias con el plan de acción sobre la financiación del crecimiento sostenible<sup>62</sup>.

Además de financiar la transición, la Comisión también ha abordado los obstáculos normativos que pueden dificultar la innovación circular con dos acuerdos de innovación piloto puestos en marcha en 2016<sup>63</sup>. Basándose en la experiencia de estos dos acuerdos piloto, la Comisión está estudiando poner a prueba el enfoque en otros sectores.

La circularidad debería seguir siendo un pilar de la política de cohesión a lo largo del período de programación 2021-2027. La propuesta de un nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión<sup>64</sup> de la Comisión sitúa a la economía circular como una prioridad en los esfuerzos de la UE por lograr una Europa más ecológica e inteligente y excluye las inversiones en vertederos e instalaciones para el tratamiento de desechos residuales, de acuerdo con la jerarquía de los residuos.

### 3.2 Firme compromiso de las partes interesadas

El compromiso de las partes interesadas es vital para la transición. El enfoque sistémico del plan de acción ha dado a las autoridades públicas, a los agentes económicos y a la sociedad civil un marco que reproducir para fomentar las asociaciones entre los distintos sectores y a lo largo de las cadenas de valor.

Las acciones de la UE han suscitado debates nacionales sobre la economía circular y la mayoría de los Estados miembros han adoptado o están adoptando estrategias nacionales para la transición a una economía circular. Estos marcos suelen reproducirse a escala regional y local, acercando la economía circular a los ciudadanos y las empresas. La función de la Comisión a la hora de promover este enfoque sistémico e introducir la economía circular en las agendas europeas e internacionales también se reconoció en el Foro Económico Mundial 2019, donde la Comisión recibió el premio Circulars Award<sup>65</sup> en la categoría de sector público.

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en)

<sup>61</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3517&Lang=ES>

<sup>62</sup> COM (2018) 97 final.

<sup>63</sup> Los dos acuerdos incluyen la tecnología de membrana anaerobia para la reutilización de las aguas residuales en la agricultura y la reutilización de baterías de propulsión fuera de uso como almacenamiento estático de energía. [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en).

<sup>64</sup> COM (2018)372 final - 2018/0197 (COD).

<sup>65</sup> <https://thecirculars.org/our-finalists>

La Plataforma de agentes europeos de la economía circular reúne una gran cantidad de redes e iniciativas relacionadas con la economía circular. Actúa como multiplicador de las mejores prácticas de los sectores público y privado. En su primer año de actividad<sup>66</sup>, la plataforma recopiló y difundió más de trescientos ejemplos de mejores prácticas, estrategias e informes.

Las partes interesadas están impulsando la transición en distintos sectores. Por ejemplo, el compromiso de la industria ha llevado a la adopción de las Directrices y el Protocolo de gestión de residuos de construcción y demolición en la UE<sup>67</sup> con el objetivo final de aumentar la confianza en el proceso de gestión de residuos y en la calidad de los materiales reciclados en el sector. Además, las empresas se han comprometido a mejorar la utilización de los recursos de los edificios y están probando Level(s)<sup>68</sup>, el primer marco de indicadores para medir la sostenibilidad en el sector, en más de 130 proyectos en toda Europa.

Del mismo modo, los principales agentes del sector público y privado a lo largo de la cadena de valor alimentaria están trabajando juntos en la Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicio de alimentos para acelerar el avance de la UE hacia el objetivo de desarrollo sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita para 2030. La plataforma ha permitido a la Comisión progresar mucho en la aplicación de medidas de prevención del desperdicio de alimentos tales como directrices para facilitar la donación de alimentos, el desarrollo de una metodología de medición del desperdicio de alimentos y la mejora de las prácticas de indicación de la fecha de caducidad y consumo preferente.

Las partes interesadas también están exportando la transición fuera de Europa. Las empresas europeas participan con regularidad en misiones conjuntas de economía circular<sup>69</sup>, reforzando los lazos entre las instituciones europeas, las ONG, las empresas y las partes interesadas pertinentes en terceros países.

#### **4 DESAFÍOS ABIERTOS**

La economía circular es ahora una megatendencia mundial irreversible. Aun así, todavía hay que trabajar mucho para intensificar la acción a escala de la Unión Europea y a escala mundial, para cerrar completamente el círculo y para aprovechar la ventaja competitiva que aporta a las empresas de la UE. La interacción con las partes interesadas sugiere que se podrían investigar los ámbitos que el plan de acción no cubre para completar la agenda circular.

Si la UE desea conservar su liderazgo en el diseño y la producción de productos y servicios circulares y en la capacitación de los consumidores para adoptar estilos de vida más sostenibles, se necesitarán más medidas. Tal como se sugiere en el documento de reflexión de la UE «Hacia una Europa sostenible de aquí a 2030»<sup>70</sup>, debe hacerse de la economía circular una de las columnas vertebrales de la estrategia industrial de la UE introduciendo la circularidad en nuevos ámbitos y sectores, convertir en norma la evaluación del ciclo de vida de los productos y ampliar tanto cuanto sea posible el marco de diseño ecológico. Este trabajo, que comenzó con las sustancias químicas, el medio ambiente no tóxico, el etiquetado ecológico y las ecoinnovaciones, las materias primas fundamentales y los fertilizantes, deberá acelerarse si la UE quiere obtener todo el beneficio de la transición a una economía circular.

<sup>66</sup> [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp\\_annual\\_report\\_2018.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf)

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0\\_es](https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_es)

<sup>68</sup> <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

<sup>69</sup> Misiones de economía circular en Chile y China (2016), Sudáfrica y Colombia (2017), Japón e Indonesia y la India (2018).

<sup>70</sup> COM (2019) 22.

Al mismo tiempo, es preciso dar a los consumidores los medios para poder elegir con conocimiento de causa y que el sector público intensifique sus esfuerzos a través de una contratación pública sostenible.

Con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros —especialmente en regiones que corren el riesgo de no cumplir los objetivos de reciclaje fijados para 2020 o que se enfrentan a desafíos específicos<sup>71</sup>— y las empresas tendrán que redoblar sus esfuerzos para aplicar la legislación revisada en materia de residuos y desarrollar mercados para las materias primas secundarias. El objetivo es garantizar que los materiales que vuelven a la economía sean rentables y seguros para los ciudadanos y el medio ambiente.

La UE también debe seguir apoyando la investigación, la innovación y la inversión en los sectores prioritarios señalados<sup>72</sup> en el plan de acción. Basándose en el ejemplo de la Estrategia europea para el plástico en una economía circular, muchos otros sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como las tecnologías de la información, los equipos electrónicos, la movilidad, el entorno construido, la minería, el mobiliario, los alimentos y bebidas o los textiles podrían beneficiarse de un enfoque holístico similar del tal forma que se conviertan en circulares. En ninguno de ellos se ha aprovechado todavía el pleno potencial del mercado único de la UE<sup>73</sup>.

La aplicación de la estrategia de bioeconomía recientemente actualizada<sup>74</sup> y el marco de energías renovables revisado<sup>75</sup> ayudará a avanzar hacia el uso de los recursos biológicos de manera circular, respetando los límites ecológicos y contribuyendo a detener la pérdida de diversidad biológica.

Como se indica en la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050<sup>76</sup>, la transición hacia una economía circular y una economía climáticamente neutra debería hacerse conjuntamente, sobre la base de una firme ambición industrial y aprovechando la ventaja de la que las empresas de la UE disfrutaban por haber sido pioneras en estos ámbitos<sup>77</sup>. Los nuevos modelos empresariales circulares, el reciclaje, la eficiencia energética y de los materiales y los nuevos patrones de consumo tienen un potencial importante para reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Fomentar este enfoque conjunto en las empresas —incluidas las pymes— y en las comunidades puede reducir los costes de producción y al mismo tiempo apoyar nuevas formas de interacción empresarial, como la simbiosis industrial. Además, la circularidad y la sostenibilidad en la obtención, el uso y el tratamiento de las materias primas (en particular las fundamentales) serán esenciales para garantizar la seguridad necesaria de los suministros, la igualdad de condiciones con los competidores del sector y el liderazgo mundial de la UE en la producción de tecnologías facilitadoras y de baja emisión de carbono.

---

<sup>71</sup> Para acelerar el desarrollo de la economía circular, también debe prestarse especial atención a aquellas regiones con características específicas que dan lugar a importantes desafíos respecto al medio ambiente y los recursos, por ejemplo, en el ámbito de la gestión de residuos, como las islas u otras regiones ultraperiféricas de la UE.

<sup>72</sup> Plásticos, residuos de alimentos, materias primas fundamentales, residuos de construcción y demolición y productos de biomasa y bioproductos.

<sup>73</sup> COM (2018) 772 final.

<sup>74</sup> COM (2018) 673 final.

<sup>75</sup> DO L 328 de 21.12.2018, p. 82. Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

<sup>76</sup> COM (2018) 773 final.

<sup>77</sup> COM (2017) 479 final, «Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible. Estrategia renovada de política industrial de la UE».

La inteligencia artificial y la digitalización<sup>78</sup> tienen el potencial de optimizar el uso de la energía y los recursos y de facilitar información que respalde los modelos empresariales circulares y las opciones de consumo responsables. No obstante, la economía digital circular debe tener un impacto positivo neto en los recursos y abordar los desafíos importantes, entre otros, el riesgo de fomentar patrones de consumo insostenibles, acortar la durabilidad de los productos inteligentes y comprometer la seguridad de los datos empresariales sensibles.

Por encima de todo, la transición a la economía circular refuerza la cohesión social y territorial, favorece una distribución equilibrada del empleo, cumpliendo las normas de salud y seguridad, y permite generar un crecimiento equitativo y sostenible.

## **5 CONCLUSIONES**

La aplicación del Plan de acción para la economía circular ha acelerado la transición hacia una economía circular en Europa. Al mismo tiempo, una visión compartida más sólida de la economía circular no puede sino impulsar los esfuerzos actuales por modernizar la base industrial de la UE a fin de consolidar su ventaja competitiva mundial y conservar y restaurar el capital natural de la UE.

Estos elementos, junto con las actuaciones del Plan de acción saldadas con éxito que se señalan en el presente informe, pueden servir de ayuda y guía para el trabajo futuro de las instituciones europeas, los Estados miembros, las empresas y los interlocutores sociales.

---

<sup>78</sup> COM (2015) 192 final, «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa».