

Economía circular: El reto de su implementación en España

La transición a la economía circular: escala del cambio.

El cambio hacia una economía circular es a la vez un **gran reto y una gran oportunidad** para nuestro país, que permitirá construir un sistema económico más resiliente y adaptable a un entorno con escasez de materias primas y recursos energéticos. Es necesaria la transición a un sistema circular que favorezca el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo, especialmente en el ámbito local, que fomente la cohesión social y territorial y el fortalecimiento de la competitividad de pequeñas y grandes empresas, y que garantice un desarrollo sostenible que contribuya a la lucha contra el cambio climático.

Sin duda la **crisis COVID 19**, que está teniendo un durísimo impacto en nuestra sociedad y en nuestra economía, debe ser un acelerador de la economía circular, ya que será uno de los pilares clave para un **proceso de recuperación económica en clave ecológica**.

La transición a la circularidad de la economía se debe acometer bajo una visión integral y transversal, basada en la **optimización de flujos de materiales, energía y residuos**. Debe poner el foco en la eficiencia en el uso de los recursos para proveer servicios y productos, desde su concepción hasta el final de su vida útil, para mantener su valor el mayor tiempo posible. Necesita que todos los agentes trabajen de forma conjunta, identificando quien está en cada posición y qué papel tiene cada uno en la cadena de valor, con un enfoque sistémico.

El nuevo paradigma de economía circular requerirá cambios importantes en nuestra sociedad y, para que sea una realidad, tendrán que **evolucionar de forma paralela tanto nuestro modelo de producción-consumo, como nuestro estilo de vida**. La propia sociedad, cada vez más concienciada, empieza a demandar un cambio ante el cual las instituciones y las empresas deben responder adecuadamente.

Para acometer un cambio cultural y económico tan profundo es necesaria una decidida orientación política, estratégica y legislativa, enfocada a la **escalabilidad y aceleración** de los nuevos modelos y soluciones circulares, siendo clave las alianzas entre las administraciones públicas, el sector privado y la sociedad civil

A nivel global, la ONU, a través de su “Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible”, establece 17 Objetivos (ODS) desglosados en 169 metas que están siendo gradualmente implementados y monitorizados, y para los cuales la economía circular constituye un instrumento de impulso.

En un reciente informe de la Fundación Ellen MacArthur¹ “Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change” se pone en valor la **contribución de la economía circular a la lucha contra el cambio climático** y a la preservación del capital natural del planeta,

¹ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/completing-the-picture-climate-change>.

y aboga por su incorporación a la agenda internacional al mismo nivel que otros temas como las energías renovables, la eficiencia energética o la reforestación.

A nivel europeo la UE ha apostado de forma ambiciosa por promover la economía circular; el primer Plan de Acción de Economía Circular se aprobó en diciembre de 2015 y su implementación supuso el desarrollo de múltiples iniciativas, la puesta en marcha de estrategias y acciones sectoriales y la aprobación de varias Directivas. Cubierto ya su alcance, en marzo de 2020 la Comisión Europea, ha publicado el nuevo Plan de Economía Circular, que contempla nuevos desarrollos normativos y múltiples iniciativas durante los próximos años; este plan se enmarca en el **“European Green Deal”** que pretende conseguir la neutralidad climática, el uso eficiente de los residuos y la competitividad industrial en el territorio de la UE

En este contexto internacional de apuesta por la circularidad y tras varios años dedicados al diseño del marco teórico, la economía circular entra ahora en una fase crucial. Ha llegado el momento de actuar y materializar esta transformación en España.

Con este fin, desde el Grupo Español de Crecimiento Verde (GECV) se han identificado una serie de condiciones contextuales y de elementos catalizadores, que entendemos necesarios para **escalar y acelerar la transición en nuestro país**.

Condiciones habilitantes/de contexto para la economía circular

Se plantean en primer lugar una serie de factores del entorno general – de orden normativo, político y organizativo – necesarios para **marcar la dirección** hacia la circularidad.

1. **Marco normativo. Necesidad de un marco normativo estable, proporcional y coherente con la unidad de mercado**, que ofrezca **certidumbre** y que asegure las inversiones de largo plazo. Esto incluye la necesidad de armonizar los marcos regulatorios autonómicos, para evitar quebrar la unidad de mercado y para garantizar una aplicación eficiente y homogénea en los diferentes territorios.

Se requiere una **normativa integrada, más circular**, que permita la **interacción entre sectores para cerrar ciclos productivos**. Medidas específicas serían, por ejemplo, una aplicación eficaz y ágil de las figuras de fin de condición de residuos y de declaración de la condición de subproducto, el desarrollo de herramientas de certificación y homologación de materiales reciclados, la implantación de soluciones de gestión para nuevas tipologías de residuos como los bioplásticos o la incorporación de objetivos de material reciclado en nuevos productos.

La implementación de la nueva legislación europea abre una oportunidad para completar y mejorar el marco normativo de la economía circular. La tramitación de la Ley de Cambio climático y transición energética, la implementación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la transposición de la normativa sobre residuos y la revisión de la normativa en el área de diseño para establecer requisitos mínimos para los productos, resultarán capitales.

En este sentido hay que destacar la importancia, tanto del desarrollo de amplios procesos de **participación pública** abiertos a todos los sectores implicados, como del **cumplimiento y la oportunidad de los plazos** en la aprobación de normas, para evitar perder el ritmo marcado por la Unión Europea.

Se considera asimismo clave la capacidad de nuestras instituciones públicas de **trasladar las necesidades específicas de nuestro país**, en los desarrollos normativos, actos de ejecución, planes y estrategias de la UE, que se van a poner en marcha en desarrollo del nuevo Plan de Acción en Economía Circular.

2. **Marco Estratégico Nacional de Economía Circular. Necesidad de una estrategia marco nacional** que establezca objetivos, asigne roles y responsabilidades y verifique avances, sea flexible para adaptarse a los cambios que seguro sucederán y sirva de marco común básico para impulsar y coordinar estrategias en otros ámbitos territoriales y en sectores críticos. Será necesario establecer ese marco estratégico común que defina grandes áreas actuación, proponga indicadores, establezca medidas específicas, coordine iniciativas y monitorice el avance hacia la circularidad.

También debe abordarse la **incorporación del enfoque circular en otros planes**, como en el Plan Nacional de Residuos (PEMAR) o en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), de forma que se logre la **complementariedad** de las medidas y de los objetivos.

En el tema energético es importante destacar el papel importante que la electricidad puede desempeñar en favorecer y apoyar la economía circular, gracias a la innovación en la producción de energía renovable, el almacenamiento de energía y los cambios estructurales del sistema.

La economía circular debe ser una parte integral de todas las políticas, siendo necesario una nueva forma de gobernanza, más allá de la colaboración interdepartamental. Una economía circular requiere de un planteamiento holístico en el que se integren el desarrollo económico, la creación de empleo y el medio ambiente. El **sector privado y en particular el sector industrial** va a tener un papel clave para la transición circular.

Muchas iniciativas locales de economía circular son más ágiles de implementar que los cambios a nivel nacional o internacional. La energía combinada de todas las iniciativas de abajo hacia arriba puede crear una dinámica que ayude a escalar la circularidad. En este ámbito los municipios pueden ser impulsores de la actividad económica y de la creación de empleo a nivel local. Sirva como ejemplo el documento “Estrategia Local de economía circular” que ha sido elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como modelo estratégico para los municipios sobre economía circular².

Por su parte el desarrollo de planes, estrategias y hojas de ruta, en el ámbito de las **comunidades autónomas**, permitirá incorporar necesidades y oportunidades derivadas de características específicas de cada una, y será clave para avanzar en la cohesión territorial.

Esperamos con interés la **aprobación de la Estrategia Española de Economía Circular**, como palanca de impulso al desarrollo de nuevas medidas.

3. **Marco de objetivos y métricas de seguimiento. Necesidad de disponer de indicadores y de procedimientos armonizados de medición y de certificación de objetivos.** El marco legal y el planeamiento estratégico establecen objetivos para todos los agentes, en base a la definición de roles y responsabilidades de cada uno, por ello es necesario que dichos

² <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-estrategia-local-de-economia-circular>

objetivos se puedan **medir de forma transparente y homogénea**, con procedimientos armonizados y certificados que acrediten el cumplimiento de los mismos.

La evaluación de las políticas, planes y estrategias, y la medición de su eficacia, debe hacerse desde **indicadores homogéneos, comparables y validados** con criterios técnicos e incorporando, cuando sea posible, elementos de valoración del impacto ambiental. En el ámbito de los residuos, por ejemplo, está todavía pendiente de desarrollar un sistema completo de medición y de certificación de resultados, que armonice criterios respecto al resto de países de la Unión Europea y que garantice la trazabilidad y la acreditación oficial del estado de cumplimiento de objetivos de reciclado y que permita, asimismo, hacer seguimiento de los avances en prevención y en reutilización. La existencia de métricas es crítica para la **gestión del cambio** que supone el cambio de paradigma

La medición de la circularidad, a escala mundial o en el ámbito de cada territorio, permitiría conocer la velocidad del cambio y disponer de referencias para plantear reenfoques en la estrategia. Existe alguna iniciativa como la de Circle Economy, que ha publicado el informe global “The circularity gap report 2019³”, concluyendo que actualmente sólo el 9% de la economía mundial es circular. En esa misma línea, la Fundación COTEC presentó en el 2019 el “Informe sobre la situación de la Economía Circular en España”⁴.

Por otra parte, los diferentes agentes tanto del sector público como del sector privado, deberían disponer de indicadores para la medición de su gestión, con referencias que les permita establecer metas y medir avances. En el reciente informe de Forética “La medición de la Economía Circular”⁵ se hace una propuesta de medición de la circularidad en el ámbito empresarial. También el Gobierno Vasco, a través de la sociedad IHOBE, publicó en el 2018 el Diagnóstico de Economía Circular de la Industria Vasca⁶ enfocado al sector industrial.

4. **Marco de colaboración y alianzas entre todos los agentes. Es imprescindible la puesta en marcha de mecanismos de colaboración y coordinación entre administraciones, de colaboración público-privada entre administraciones y sector privado, y de colaboración entre sectores.** Una administración descentralizada plantea desafíos en la coordinación de las políticas públicas, en particular en ámbitos en los que hay un elevado grado de reparto de competencias. Es necesario por ello establecer **mecanismos de coordinación** entre administraciones, que permitan fijar objetivos comunes y favorecer un desarrollo armonizado en los diferentes territorios.

Desde el GECV defendemos la **colaboración público-privada** como un **elemento clave** para avanzar en la competitividad de nuestra economía. Existen multitud de fórmulas de colaboración que pueden combinarse para maximizar resultados: diseño de programas de innovación/ pilotos para desarrollo de nuevos modelos de negocio, foros y plataformas de debate y participación en procesos regulatorios y de planificación estratégica, colaboración en la puesta en marcha de programas específicos para PYMES, acuerdos sectoriales voluntarios (a destacar el trabajo en el ámbito del desperdicio alimentario, por ejemplo), desarrollo de programas de transferencia tecnológica y de programas formativos y de capacitación en economía circular, diseño de planes de educación y sensibilización, ... El

³ <https://www.circularity-gap.world/>

⁴ <https://cotec.es/media/informe-cotec-economia-circular-2019.pdf>

⁵ https://foretica.org/wp-content/uploads/informe_medida_economia_circular_foretica.pdf

⁶ <https://www.ihobe.eus/publicaciones/economia-circular-en-industria-pais-vasco-diagnostico>

establecimiento de **fórmulas de diálogo fluido y habitual** entre las administraciones y el sector empresarial, con participación de todos los ministerios y consejerías implicadas, favorecería el impulso de estas medidas.

Resultará esencial establecer una **mayor conexión entre los distintos sectores de la economía**, con el fin de promover la **colaboración y la simbiosis industrial**, a través de la transparencia y la transferencia de conocimiento, el diseño de tecnologías transversales y de modelos de producción escalables, el impulso al mercado de materias primas secundarias, el desarrollo de herramientas financieras y de gestión de riesgos etc, promoviendo la cooperación con la red de agentes del ámbito científico y tecnológico. Para conseguir una visión holística de la economía es necesaria la colaboración de las cadenas de valor sectoriales y, en su caso, una redefinición de la relación económica entre diversos sectores: industrial, tratamiento y reciclado de residuos, sector agroalimentario, sector energético, servicios, distribución,... Deberían promoverse **sinergias industriales** en todos los sectores y en todas las cadenas de valor, creando ecosistemas industriales circulares y descarbonizados.

Factores catalizadores para dotar de valor circular a la economía y para acelerar la transición.

Un segundo grupo de elementos y medidas serían necesarios para **escalar y acelerar** el proceso hacia la economía circular.

5. **Marco de fiscalidad y financiación de la economía circular. Necesidad de mecanismos económico-fiscales que impulsen el desarrollo de modelos de economía circular y fomenten comportamientos responsables y sostenibles.** En relación con la financiación, aunque hay una percepción positiva sobre la evolución de la financiación sostenible en nuestro país, en la práctica los proyectos en el ámbito de la economía circular no están encontrando facilidades específicas. La finalización de la taxonomía que defina qué proyectos entran en el concepto de la economía circular, el desarrollo de sistemas de medición de impactos y de valoración de riesgos y política son elementos que sin duda facilitarían el acceso a la financiación sostenible a iniciativas y proyectos de economía circular. Los programas de financiación deberían apoyar iniciativas centradas en las ciudades y en las cadenas de valor industriales, que demuestran gran potencial de impulsar la circularidad.

Por su parte, la fiscalidad ambiental es un instrumento fundamental para orientar los modelos de negocio y los patrones de consumo hacia la economía circular, siempre y cuando se diseñe con visión integral, con medidas de cooperación y armonización entre territorios, respete el principio de neutralidad en la carga impositiva y tenga, cuando sea posible, carácter finalista.

Posibles propuestas para incentivar la economía circular serían:

- Mejoras en incentivos I+D+I y empleo, vinculados a finalidad medioambiental o reducción de cargas fiscales por inversiones en medidas medioambientales.

- Incorporación de externalidades negativas para evitar barreras de precios y, cuando esto no sea posible, utilización de sistemas de bonus-malus orientados a producción sostenible y consumo responsable.
- Fiscalidad positiva, incentivando con menor carga impositiva las actividades del ámbito de la economía circular, como la obtención de materias primas secundarias o la creación de productos y soluciones circulares.
- Reducciones del IVA para productos reutilizados o reparados.
- Medidas para incentivar el reciclaje y recuperación de residuos tanto agroforestales como urbanos incluyendo, por ejemplo, procesos biológicos con generación y recuperación de biometano.
- Aplicación del principio de “quien contamina paga”; por ejemplo, a través de sistemas de bonificación enfocados a la prevención de impactos, a la mejora de la recogida selectiva, al incremento del reciclado, etc.
- Medidas para desincentivar el vertido de residuos valorizables.

Para favorecer un consumo racional y sostenible, las herramientas fiscales deben ir acompañadas de **elementos educativos y de información completa dirigidos a los consumidores**: etiquetado armonizado y que integre elementos de sostenibilidad, desarrollo de fuentes oficiales e integradas de información, desarrollo de mecanismos de colaboración de las administraciones con las organizaciones y asociaciones civiles.

6. **Contratación verde. Necesidad de políticas públicas efectivas de Compra y Contratación Verde y Socialmente Responsable.** La introducción de criterios ambientales y socialmente respetuosos, en los procesos de adquisición y contratación de las administraciones públicas, tiene un efecto tractor sobre la demanda de bienes y servicios más sostenibles. El sector público no es solamente el mayor comprador y contratante de bienes y servicios, sino que es un **agente ejemplarizante e impulsor del sector privado**. En la misma línea, resulta capital impulsar la financiación pública para el I+D+I circular, en particular para facilitar el acceso a las PYMES, con menor capacidad de financiación.

Al igual que la Administración Pública debe velar por la promoción de compras y adjudicación de contratos a empresas que favorezcan la protección ambiental, la inserción socio-laboral, el comercio justo y el empleo de calidad, es necesario que esta práctica se extienda también al sector privado. De este modo, las organizaciones privadas deberían adoptar un compromiso ambiental y social dentro de su política de gestión de compras, trasladándolo a sus proveedores y suministradores mediante la elaboración de un conjunto de requisitos de obligado cumplimiento y un sistema de evaluación para garantizar la ejecución de los mismos.

7. **Digitalización y nuevos modelos de negocio.** La digitalización de la economía tiene un gran potencial de generar oportunidades para las empresas y para la sociedad. Se debe realizar una apuesta por el desarrollo e implantación de herramientas digitales y TIC que permitan la recopilación, el análisis y la gestión inteligente de la información para aportar soluciones integrales a las empresas, gobiernos y ciudades en los ámbitos de la sostenibilidad y la economía circular, favoreciendo la transparencia y la transferencia de conocimiento.

La creciente incorporación de soluciones tecnológicas (Big Data, IoT, impresión 3D, nanotecnología) está generando oportunidades de optimización de los sistemas

organizativos y de los procesos productivos y, además, facilitan la creación de nuevos modelos de negocio. Las tecnologías digitales impulsarán el cambio en el modelo de consumo fomentando la desmaterialización de la economía, la eficiencia de los procesos, la reducción de los residuos y la modernización las cadenas de valor de las empresas.

8. **Estrategia educativa y formativa en economía circular y en sostenibilidad en general.** Más allá de su consideración como consumidores, los ciudadanos deben constituirse, junto con las Administraciones, las empresas y las organizaciones sociales, en agentes activos frente a los problemas medioambientales, y para ello es necesario aplicar ***nuevos y eficaces modelos de educación*** que incorporen el ***vector de la sostenibilidad*** en toda la cadena y consigan renovar los valores de la sociedad para un verdadero cambio en el estilo de vida. La incorporación de los principios de la economía circular y la sostenibilidad en la enseñanza en todas las edades de aprendizaje, impulsaría el cambio de mentalidad que permitirá a los futuros líderes y jóvenes profesionales obtener información, habilidades y elementos de la economía circular, que aplicarán a lo largo de sus carreras. Inculcar a los más pequeños que los recursos naturales son limitados y que es vital hacer un uso eficiente de los mismos.

En el diseño e implantación de esta estrategia debe estar también implicado el sector privado, actuando como prescriptor entre sus empleados, proveedores, clientes y socios, colaborando con las administraciones públicas y con el resto de la sociedad civil en iniciativas de educación y en programas de formación para desarrollar los nuevos perfiles de profesionales que va a demandar la sociedad. Las organizaciones que integran la rentabilidad social y ambiental en el diseño de sus políticas, con enfoque de circularidad, consiguen motivar más a los empleados y, en última instancia, pueden atraer y retener talento.

9. **Marco de innovación abierta y colaborativa.** La innovación va a ser la palanca más potente para acelerar el necesario cambio de modelo. Para ello hay que apostar por modelos de innovación abierta y colaborativa, con desarrollo de estrategias conjuntas entre administraciones y empresas, y que aborden la innovación tanto en el ámbito de la tecnología, como en el ámbito institucional, jurídico y organizativo.

La innovación permitirá encontrar nuevos o mejorados usos de los recursos limitados, por lo que constituye un poderoso catalizador de la economía circular; a su vez, la aspiración de alcanzar un sistema circular fomentará ideas creativas e innovadoras. Las startups, más ágiles y flexibles, están siendo pioneras en utilizar modelos de negocio circulares.

La creación de áreas seguras para proyectos de innovación (laboratorio, entorno “sandbox”), que permitan comprobar soluciones de forma fácil, sería clave para el desarrollo de soluciones y modelos de negocio circulares. Promoverían un mejor desempeño entre ciclos y sectores, a través del desarrollo de líneas de asesoramiento y la creación de redes de intercambio entre empresas para soluciones sostenibles de gestión de recursos.

El compromiso del Grupo Español de Crecimiento Verde

El presente documento recoge propuestas derivadas del análisis de la necesidad y oportunidad del cambio del modelo de consumo y producción de nuestra sociedad, y se ha enriquecido con las aportaciones de representantes de administraciones públicas y de entidades de la sociedad civil, participantes en debates y encuentros promovidos por el GECV en los últimos meses.

EL GECV se compromete a desempeñar un **papel activo** en el proceso de transición hacia la economía circular y a **colaborar con las administraciones públicas** para favorecer la aceleración del proceso

Nos comprometemos a impulsar la transición a la circularidad entre las empresas del GECV y a participar en los debates públicos en procesos de desarrollo normativo y de diseño de estrategias, políticas y planes de acción, aportando la visión del sector empresarial desde un **enfoque ambicioso y colaborativo**.

En particular nos comprometemos a ser parte activa en un **proceso de recuperación económica** tras la Crisis COVID-19 que, como desde todos los ámbitos de la sociedad se ha reconocido, debe tener como **pilares clave la sostenibilidad y la circularidad**. Como se apunta en la carta a la Comisión, firmada por algunos estados miembros entre ellos España, hay que **“Hacer de la recuperación de la UE un Green Deal”**.

*** **