

**Observaciones y comentarios de la Cámara Oficial de Comercio, Industria,  
Servicios y Navegación de España al trámite de información pública sobre la  
“Estrategia Española de Economía Circular”  
y el primer Plan de Acción 2018-2020**

MARZO 2018

## **1. Introducción**

A iniciativa de los Ministerios de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y de Economía, Industria y Competitividad, se ha abierto el trámite de información pública de la “Estrategia Española de Economía Circular”, que incluye el Primer Plan de Acción 2018-2020.

Se trata de una Estrategia que pretende avanzar en la transición hacia una economía circular, y que resulta muy adecuada en el momento actual, en el que cada vez se hace más patente la necesidad de implementar un modelo de desarrollo sostenible que permita optimizar la utilización de los recursos.

Precisamente, la presión demográfica sobre los recursos, que se prevé vaya a más en las próximas décadas, junto con la dependencia que tiene el crecimiento económico actual en cuanto a la utilización de materias primas y al uso de fuentes de energía percederas, hace aconsejable un cambio de modelo en el que se prime el ahorro de materiales, reutilizando los residuos generados en los procesos productivos.

El marco de referencia europeo ha servido de base para el desarrollo de los distintos ejes de actuación sobre los que se asienta la presente Estrategia. El Plan de Acción para la Economía Circular [COM (2015) 614 final], diseñado en 2015 persigue contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 de Desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. El citado Plan de Acción establece un mandato concreto y ambicioso para apoyar la transición hacia una economía circular y busca un compromiso amplio y estable de todos los niveles de gobierno y de los principales agentes sociales y económicos.

Cabe destacar que la Estrategia Española de Economía Circular se configura con una visión a largo plazo, pero será ejecutada mediante sucesivos planes de acción a corto y

medio plazo, cuyos resultados servirán para adaptar los siguientes planes de acuerdo a la experiencia acumulada y a la consecución de los objetivos marcados.

Por ello, a la Estrategia Española de Economía Circular se le añade el primer Plan de Acción 2018-2020, cuyos resultados servirán para planificar el siguiente Plan de Acción.

## **2. Valoración global**

A partir de la consideración del contexto económico actual y futuro, y sus implicaciones en el desarrollo y bienestar de la sociedad, la Cámara de Comercio de España considera que la Estrategia Española de Economía Circular es una herramienta imprescindible para articular la transición hacia un crecimiento más sostenible que permita mantener el desarrollo y el estado del bienestar de una economía como la española, muy dependiente de recursos perecederos y materias primas procedentes del exterior y sometida, por tanto, a la probable escasez de éstos en el medio / largo plazo y a la volatilidad de sus precios.

En general, la Estrategia se articula en torno a 5 ejes de actuación básicos – producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua – y 3 transversales – sensibilización y participación, empleo y formación, e investigación, innovación y competitividad –.

Mención especial hay que hacer a la acertada relevancia que se le ha dado a la investigación, el desarrollo y la innovación, como herramientas claves para la consecución de los objetivos propuestos tanto en la Estrategia como en el Plan de Acción. La I+D+i y el conocimiento científico y técnico son fundamentales a la hora de llevar a cabo la necesaria transformación de los procesos productivos, el diseño de productos, servicios y procesos innovadores, la reducción en el uso de materias primas, o el tratamiento y la reutilización de los residuos en los procesos productivos.

Finalmente, destacar que se trata de una Estrategia ambiciosa, lo que se plasma en el Plan de Acción 2018-2020, con más de 70 líneas de actuación y un presupuesto estimado para garantizar su ejecución de 836,8 millones de euros.

Por ello, la Cámara de Comercio de España expresa su satisfacción por cuanto la Estrategia Española de Economía Circular y el Plan de Acción 2018-2020 suponen un avance hacia la consecución de un crecimiento más equilibrado y sostenible de la economía española. La aplicación efectiva de la Estrategia tendrá impactos beneficiosos en toda la sociedad, incluyendo las empresas y el mercado de trabajo, con el incremento de la eficiencia y competitividad de las primeras y con el desarrollo de nuevos nichos de empleo y habilidades en el segundo.

### 3. Observaciones

Sobre la base de lo expuesto, desde la Cámara de Comercio de España se ha llevado a cabo una revisión profunda del contenido del documento, planteándose diversas observaciones y comentarios, con el fin de contribuir a la mejora del documento final.

#### Comentarios generales

- **Regulación y deslocalización.** En primer lugar, en la Estrategia se hace referencia a la necesidad de que la transición hacia un sistema económico basado en la economía circular se haga de forma que permita a las empresas ser eficientes, evitando que éstas incurran en cargas excesivas con el fin de no perjudicar el crecimiento de su tamaño, con todo lo que ello implica (un menor tamaño afecta negativamente a la productividad de las empresas, perjudica su internacionalización y reduce su capacidad inversora, sobre todo en I+D+i).

La apreciación anterior es muy acertada, y sería necesario incidir en la necesidad de que la legislación asociada al mencionado tránsito hacia una economía circular incorpore la mínima carga regulatoria posible para las empresas, facilitando la tramitación administrativa de proyectos con connotación circular y poniendo especial atención en homogeneizar las normas en todo el territorio nacional para evitar la existencia de distintas regulaciones dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que opere la empresa. A ello debe unirse la necesaria telematización de los procedimientos burocráticos asociados, así como la coordinación interadministrativa, en sus diferentes niveles, en aras de la necesaria reducción de la carga administrativa soportada por el tejido empresarial en el proceso de avance de la economía circular.

Además, si bien en el largo plazo la implantación de un sistema económico basado en la economía circular tendrá beneficios económicos tanto para empresas como para trabajadores (reducción de costes de producción o creación de nuevos empleos asociados al nuevo entorno), en el corto plazo el efecto podría ser el inverso, incrementando los costes empresariales debido a la necesidad de adecuación a las nuevas normas o a la aplicación de una política fiscal demasiado rígida en materia de tributos vinculados a la economía circular. El resultado podría ser la deslocalización empresarial hacia países más laxos en este ámbito.

Adicionalmente, la introducción de residuos tratados en los procesos productivos o de prestación de servicios para su uso como materias primas, o la prolongación de la vida útil de los bienes generados (evitando la obsolescencia programada), tendrán asociados efectos negativos insalvables en algunas industrias, para las que sería necesario establecer planes de reconversión, formación de trabajadores o de adaptación. Sería recomendable, por tanto, identificar estas industrias vulnerables y asociar, conforme avance el cumplimiento de los objetivos marcados por la Estrategia, esquemas de contingencia a los distintos planes de acción.

- **“Efecto rebote”**. Otra cuestión importante a tener en cuenta en la presente Estrategia es el denominado “efecto rebote”, cuya existencia se ha comprobado empíricamente y que habría que tener presente en aras de la consecución de los objetivos planteados, tanto en la Estrategia como en los distintos planes de acción que se diseñen a tal propósito.

Por ejemplo, no siempre una mejora en la eficiencia energética de un proceso productivo se traduce en un menor consumo de energía o, al menos, en tanto ahorro energético como el que cabría esperar antes de implantarla. Al ser más eficiente un sistema, al final acaba utilizándose más para abarcar más producción con menores costes, por ejemplo. Pero no solo eso. Además, el excedente generado por un sistema productivo más eficiente se acaba destinando a otros consumos que incrementarán el uso de la energía y de materias primas, y que contrarrestará en alguna medida el ahorro inicial.

Por todo ello, los distintos planes de acción que se elaboren para alcanzar los objetivos planteados en el ámbito de la Estrategia deberían incluir políticas destinadas a mitigar el mencionado “efecto rebote”. En este caso, aparte de la batería de indicadores globales propuestos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia y de los distintos planes de acción que se elaboren, podría ser recomendable completar esta información con la elaboración de encuestas periódicas tanto a empresas como a consumidores, para disponer de un flujo de información permanente que facilite la anticipación de desvíos sobre los objetivos y/o permita la identificación de efectos no esperados.

- **Acciones para la descarbonización de la economía**. Otro comentario que cabe realizar es que, a pesar de que en el documento se pone de manifiesto que existen claras sinergias entre una economía circular y a la vez baja en carbono, no se enuncian, entre las acciones fijadas dentro de la Estrategia Española de Economía Circular, las relacionadas con el compromiso de descarbonización (Acuerdo de París adoptado en 2015 y ratificado por España), como el desarrollo de un parque de generación eléctrica basado en energías renovables (sustitución del consumo de combustibles fósiles), la potenciación del uso de combustibles renovables (por ejemplo, el gas renovable procedente del tratamiento de los residuos sólidos urbanos o de residuos de las estaciones depuradoras de aguas residuales), o la implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética para evitar pérdidas de energía en consumos innecesarios. Cabría hacer una reflexión en ese sentido.

Por ejemplo, la utilización de combustibles renovables (como el gas renovable) no solo está en línea con el compromiso de descarbonización de la economía. Además, su producción utiliza residuos para la producción de esta fuente de energía, lo que casa totalmente con los objetivos de la Estrategia y el Plan de Acción. Podría ser recomendable el diseño de una actuación específica en este sentido.

## Comentarios específicos sobre capítulos y apartados

- **Capítulo 2. Apartado 2.2. Sectores prioritarios.** Dado que la economía circular propone un nuevo modelo que utiliza y optimiza los flujos de materiales, energía y residuos cuyo objetivo es la eficiencia del uso de los recursos, se echa en falta la presencia del sector energético como uno de los sectores prioritarios en que centrar las acciones de la Estrategia.

Adicionalmente, el sector del transporte es uno de los sectores que genera un mayor volumen de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en España, fruto del consumo intensivo de productos derivados de combustibles fósiles. Se trata, por tanto, de un sector que también podría ser susceptible de incluirse en el grupo de sectores prioritarios, habida cuenta de las posibilidades de mejora derivadas de la utilización de la energía eléctrica o del gas renovable como combustibles.

- **Capítulo 8. Plan de Acción 2018-2020.** Cabe destacar la falta de objetivos cuantificados en el Plan de Acción, así como en la Estrategia Española de Economía Circular en general. Si bien esta laguna puede ser entendible en esta fase preliminar en la que se desconoce el impacto que puedan tener las políticas a aplicar, sí sería necesario que a partir del primer plan de acción que se elabore con posterioridad al año 2020, y con la experiencia acumulada en la implantación del Plan de Acción 2018-2020, se incluyan objetivos cuantificables de modo orientativo para dotar de transparencia a la Estrategia.
- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.1. Producción y diseño.** En este ámbito, la actuación 7 se refiere al fomento de la etiqueta ecológica, instrumento voluntario para certificar los altos estándares ambientales del proceso productivo o de prestación de servicios de una empresa. Para incentivar el uso de esta herramienta habría que aclarar explícitamente que la etiqueta ecológica debería ser un sello diferencial para los distintos productos o procesos a los que pueda ser asignada, para aportar una ventaja competitiva o, al menos, no penalizar a la empresa. El esfuerzo que una firma haga por conseguir esta distinción no puede acarrear una pérdida de competitividad frente a otros productores que no transiten hacia modelos más sostenibles.

Por otro lado, es notorio que España tiene un problema de escasez de agua, sobre todo en algunas zonas de la península y Canarias. Teniendo en cuenta esto, podría ser conveniente que, junto al fomento de la etiqueta ecológica, se instaure el fomento y extensión de la medición de la huella hídrica de los productos y servicios que ofrecen las empresas (al menos en sectores consumidores intensivos), de manera que tenga una importancia equiparable a la medición de la huella de Carbono. De esta manera, se podría mejorar la eficiencia en el consumo del agua, promoviendo los análisis de su ciclo de vida en el sector productivo.

También relacionado con el agua, mencionar que las actuaciones 12 y 13 van encaminadas al sector turístico, apoyando su reconversión y modernización vía financiación y promoviendo su eficiencia energética. Sin embargo, hay que tener

en cuenta que muchos de los destinos turísticos en España, se encuentran en regiones que sufren estrés hídrico (cuena mediterránea o Canarias). Sería muy recomendable promover y buscar recursos financieros, si fuera conveniente, en el ámbito de los proyectos que introduzcan la eficiencia en el consumo de agua, (reutilización, control de consumos a través de la digitalización,...).

- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.2. Consumo.** La actuación 14 se refiere a la incorporación de criterios de economía circular en la contratación pública y subvenciones. Se trata de una herramienta que, a priori, resultará muy efectiva a la hora de fomentar el tránsito hacia la economía circular. El Plan de Contratación Pública Verde tiene como principal objetivo la implantación de prácticas respetuosas con el medio ambiente en la contratación pública, de forma que se alcancen metas para una serie de grupos de productos y servicios considerados como prioritarios para la incorporación de criterios ambientales por la Comisión Europea.

Los productos y servicios incluidos en el Plan se refieren a los ámbitos de la construcción y mantenimiento, el transporte, la energía, los equipos de oficina, el papel y publicaciones, el mobiliario, los servicios de limpieza, y la prestación de los servicios de eventos.

Sería importante que las contrataciones públicas para Operación y Mantenimiento, también consideren y valoren positivamente a aquellas empresas que incluyan políticas de economía circular en sus procesos, acreditando, por ejemplo, la proporción o porcentaje de autosuficiencia energética, de generación de energías renovables frente al total del consumo, de energía verde consumida, etc.

- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.3. Gestión de residuos.** En lo que se refiere a la actuación 22, herramientas informáticas para el control y vigilancia de los residuos, cabría empezar haciendo un diagnóstico de la situación actual a este respecto. En este sentido, habría que destacar que en la actualidad hay diversidad de aplicaciones que complican la gestión de las empresas. Sería recomendable solucionar este problema homogeneizando las plataformas y herramientas existentes con el objetivo no solo de facilitar el control de los residuos que se mueven en el interior de España, sino de eliminar los trámites y las trabas burocráticas a las que se enfrentan actualmente las empresas.

En la actuación 21, la revisión del RD 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición es muy oportuna y tendría que ser aprovechada para precisar las funciones que se atribuyen a los servicios centrales del Ministerio y a los territoriales de las CCAA.

- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.4. Mercado de materias primas secundarias.** Destacar que la utilización del término “Materias Primas Secundarias” es una iniciativa muy adecuada para romper la ineficaz dinámica actual que solo contempla residuos y residuos desclasificados como únicas naturalezas legales para tratar estos subproductos.

Precisamente, en ese sentido cabe destacar que, en general, las solicitudes para desclasificar un residuo y pasar su clasificación a subproducto solo pueden ser aceptadas por el Ministerio. Los interlocutores naturales de las empresas, que son las CCAA, solo son meros receptores de las solicitudes, trasladándolas al Ministerio para su resolución. Esta situación ralentiza enormemente los procedimientos y prolonga en exceso los tiempos de tramitación.

Por ello, se valora positivamente la publicación de Órdenes Ministeriales que regulen el sistema, destacando que éste solo será eficaz si se logra configurar procedimientos rápidos, sometidos a unas reglas de juego definidas y uniformes.

En otro orden de cosas, en el ámbito de este mercado de materias primas secundarias, podría ser de gran ayuda el fomento de las bolsas de subproductos como herramienta eficaz para alcanzar los objetivos planteados tanto en la Estrategia, como en los planes de acción.

Estas bolsas son útiles para poner en contacto a oferentes y demandantes de este tipo de productos, potenciando el funcionamiento de este mercado, el intercambio y, en último término, la eficiencia de los procesos productivos.

La dotación presupuestaria para la creación de este tipo de herramientas podría ser tenida en cuenta en los distintos planes de acción que se establezcan, pudiéndose contar, además, con la colaboración de organismos intermedios para su gestión.

- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.5. Reutilización del agua.** Conviene destacar la gran importancia que adquiere la reutilización del agua en esta Estrategia y, sobre todo, en el Plan de Acción. No obstante, este último se focaliza en el uso agrícola, no entrando a valorar la necesidad de potenciar los usos urbanos del agua regenerada, ni los beneficios de incentivar la mejora de la eficiencia en los usos industriales o de otras ramas de actividad productiva.

Sería oportuno considerar la integridad de opciones que ofrece la reutilización del agua en sus diferentes vías de conexión con el tejido económico.

- **Capítulo 8. Apartado 8.2. Punto 8.2.6. Investigación, innovación y competitividad.** Las actuaciones previstas en materia de I+D+i son fundamentales, ya que es esta inversión la que posibilitará e impulsará el tránsito hacia una economía circular. Sin embargo, cabe destacar que el Plan de Acción podría hacer más énfasis al apoyo de iniciativas en el ámbito de la industria y del comercio, que cumplan los criterios de economía circular. Se corre el riesgo de

que inversiones en este campo se trasladen a otros países que sí cuentan con estos apoyos.

- **Capítulo 8. Apartado 8.2.7. Participación y sensibilización.** Este epígrafe enfatiza la necesaria cooperación interministerial e interterritorial para la implementación de la economía circular, así como la “constante cooperación y colaboración entre el sector público y el sector privado, con el fin de apoyar y facilitar los flujos de información y buenas prácticas entre los investigadores, las administraciones públicas y el tejido empresarial e industrial, así como los agentes sociales y todo tipo de organizaciones y asociaciones comprometidas con el medio ambiente, el desarrollo y crecimiento sostenible, el reciclado y otros pilares sobre los que se sustentan los principios de la economía circular”. Sin duda, se comparte esta visión integradora y cooperativa público-privada, con la participación activa de instituciones intermedias de representación empresarial y en defensa del interés general.

Además de las actividades vinculadas a la imprescindible sensibilización e información en la materia, determinados colectivos empresariales requerirán un apoyo y asistencia directa para la inclusión de la dimensión circular en su operativa y estrategia habitual. En particular, aquellas compañías de menor dimensión o condicionadas por otras circunstancias (por ejemplo, rama de actividad, localización, etc.). Por ello, cabría incluir bajo este epígrafe acciones específicas de asesoramiento y acompañamiento a las empresas, principalmente pymes, para solucionar sus consultas concretas, gestionar determinados trámites, ayudarles en la toma de decisiones, orientarles en los instrumentos a su disposición (capítulo 5), etc.

- **Capítulo 8. Apartado 8.4. Presupuesto.** Se aprecia cierta falta de equilibrio en cuanto a la asignación de recursos financieros. El presupuesto del Plan de Acción 2018-2020 asigna al eje de actuación de reutilización del agua cerca del 60% del total, dejando para gestión de residuos un 3,4% y para materias primas secundarias el 0,1%. Debería haber un mayor equilibrio hacia otros ejes de interés para ayudar a los sectores prioritarios en su contribución a la economía circular en España.