

CONVOCATORIA DE DATOS PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

El presente documento tiene por objeto informar al público y las partes interesadas acerca de la futura labor legislativa de la Comisión, de modo que puedan formular observaciones sobre el modo en que la Comisión percibe el problema y sobre las posibles soluciones, y nos faciliten cualquier información pertinente que posean, como la posible repercusión de las diferentes opciones.

TÍTULO DE LA INICIATIVA	Acto legislativo sobre economía circular
DG PRINCIPAL (UNIDAD RESPONSABLE)	DG ENV (Unidad B.3: De Residuos a Recursos) y DG GROW (Unidad I.4: Productos Sostenibles)
TIPO PROBABLE DE INICIATIVA	Reglamento
CALENDARIO ORIENTATIVO	Cuarto trimestre de 2026
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	Pacto por una Industria Limpia Brújula para la Competitividad

El presente documento tiene una finalidad meramente informativa. No predetermina la decisión final de la Comisión acerca de si se emprenderá esta iniciativa o acerca de su contenido definitivo. Todos los elementos de la iniciativa descritos en el presente documento, incluido el calendario, están sujetos a modificaciones.

A. Contexto político, definición del problema y control de subsidiariedad

Contexto político

La economía circular es clave para impulsar la seguridad económica, la resiliencia, la competitividad y la descarbonización de la UE. Para la [ciudadanía](#), además, es la solución más eficaz a los desafíos medioambientales. Sin embargo, los avances hacia la circularidad han sido insuficientes hasta la fecha, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos, tal como han destacado recientemente las industrias europeas ([Declaración de Amberes](#)), el Consejo Europeo ([Declaración de Budapest](#)), el Parlamento Europeo y los informes de [Enrico Letta](#) y [Mario Draghi](#). Las [orientaciones políticas para el período 2024-2029](#) de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, la [Brújula para la Competitividad](#) y el [Pacto por una Industria Limpia](#) han reafirmado el compromiso de la UE de acelerar la transición hacia la circularidad y han anunciado la adopción de un acto legislativo sobre economía circular antes de que finalice 2026. Con esta iniciativa, la Comisión busca fortalecer el mercado único de residuos y materias primas secundarias aumentando la oferta y la demanda de materias primas secundarias de calidad a precios competitivos y favoreciendo el desarrollo de una economía adecuada para estos mercados.

Problema que la iniciativa se propone afrontar

La UE depende de la importación de muchas materias primas, incluidas las fundamentales. Además, su eficiencia en el uso de los recursos es insuficiente y las externalidades medioambientales de la economía lineal no se internalizan. Para reducir esta dependencia, mejorar nuestra competitividad y reducir la presión sobre el medio ambiente, es necesario lograr una economía circular sólida. Sin embargo, los avances hacia un modelo circular han sido demasiado lentos, ya que la tasa de circularidad de la economía de la UE apenas ha variado en los últimos quince años (del 10,7 % en 2010 al 11,8 % en 2023). La oferta y la demanda de materias primas secundarias es insuficiente o desigual, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La escasa utilización de este tipo de materias se debe a causas regulatorias y económicas: las materias primas secundarias suelen ser más caras y de menor calidad, por lo que no pueden competir con las materias primas vírgenes sin incentivos económicos específicos, un marco legislativo favorable y unos mecanismos sólidos de verificación y cumplimiento. Asimismo, el mercado único de materias primas secundarias y residuos está fragmentado, lo que supone una carga para los operadores económicos e impide el desarrollo de la circularidad y de economías de escala. Por tanto, el principal problema que se pretende abordar mediante el acto legislativo sobre economía circular es la lentitud en la transición hacia la circularidad en la UE.

Este problema se debe a varias deficiencias normativas y del mercado. En primer lugar, las interpretaciones dispares y la aplicación desigual de la normativa de la UE por parte de los Estados miembros fragmentan el mercado único, lo que dificulta a las empresas transformar los residuos en materias primas secundarias e impide el desarrollo de economías de escala. En segundo lugar, el elevado precio de las materias primas secundarias no refleja su menor impacto ambiental. Además, los consumidores y los vendedores de este tipo de materias primas

se enfrentan a limitaciones y asimetrías en la disponibilidad de información, a sesgos de comportamiento, a costes transitorios y al riesgo de fraude. Por último, los flujos de residuos no contabilizados y las «fugas» de materias primas secundarias —incluidas las fundamentales— dan lugar a su incineración, vertido y exportación (ilegal) en forma de flujos mezclados o «incorrectos». Con el fin de reducir las cargas y simplificar los procedimientos, el acto legislativo sobre economía circular pretende resolver la inseguridad jurídica y eliminar los obstáculos al mercado único.

Base para la actuación de la UE (base jurídica y control de subsidiariedad)

Base jurídica

Se prevé que el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituya la base jurídica adecuada, ya que permite a la UE adoptar medidas que refuercen la armonización, garantizando unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único y apoyando la transición hacia la circularidad. Estas medidas harán frente a los problemas que conducen a la actual fragmentación del mercado único en lo relativo a las materias primas secundarias, a los residuos y a los productos. De la evaluación de impacto podrían derivarse medidas complementarias basadas en otras disposiciones jurídicas.

Necesidad práctica de la actuación de la UE

El contexto actual exige la intervención de la UE para eliminar las barreras al mercado único en lo que respecta a los residuos, a las materias primas secundarias y a los productos, así como para apoyar el modelo de economía circular de la UE. Los Estados miembros no pueden abordar adecuadamente el problema, ya que es necesario simplificar y armonizar la normativa en toda la UE. Sin un enfoque común, la circularidad no podrá alcanzar la escala necesaria para ser competitiva y económicamente viable. En algunos casos, el problema se ve agravado por las interpretaciones dispares y la aplicación desigual de la legislación vigente por parte de los Estados miembros y de las autoridades nacionales. Además, la exportación de residuos y materias primas secundarias es otro aspecto importante que también requiere la intervención de la UE. Solo las medidas adoptadas a nivel de la UE pueden garantizar la igualdad de condiciones en el mercado único y sentar las bases para desarrollar las economías de escala necesarias. Una mayor coordinación entre los Estados miembros no ha sido suficiente para superar la fragmentación del mercado único. La ausencia de medidas a escala de la UE mantendría en gran medida el *statu quo*, pondría en peligro la industria del reciclaje de la UE y aumentaría la dependencia de fabricantes de terceros países para alcanzar los objetivos ecológicos, digitales, de defensa y de seguridad económica de la UE. Actuar a nivel de la UE aportaría un valor añadido al reducir la carga normativa, simplificar los procedimientos administrativos y crear un marco más ágil y coordinado que favorezca la inversión en circularidad y la creación de empleo. Además, permitiría aumentar la eficiencia de estas inversiones y reforzar la seguridad económica de la UE.

B. Objetivos y opciones de actuación

El objetivo del acto legislativo sobre economía circular es aumentar la circularidad en el mercado único. El escenario de referencia (*statu quo*) ya incluye legislación que promueve la circularidad, como la [Directiva marco sobre los residuos](#), el [Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles](#) y el [Reglamento sobre los envases y residuos de envases](#). No obstante, estas iniciativas no pueden desplegar su potencial si no se eliminan los obstáculos a la circularidad del mercado único y existe un suministro suficiente y rentable de materias primas secundarias de alta calidad verificables.

Otro de los objetivos del acto legislativo sobre economía circular es impulsar la creación de una oferta y una demanda de materias primas secundarias —incluidas las fundamentales— y establecer un verdadero mercado único de residuos y de este tipo de materias. Para ello, se evaluarán las medidas legislativas y no legislativas relativas a la oferta y la demanda, que se complementarán con la simplificación de los procedimientos y la reducción de la carga administrativa. Las intervenciones del acto legislativo pueden clasificarse en dos pilares principales:

- En primer lugar, se abordarán los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (el flujo de residuos que más rápido crece, a un 2 % anual), de los cuales menos del 40 % se recicla. El objetivo de esta intervención es garantizar la eficacia en la recogida y en el reciclaje de este tipo de residuos, además de generar una demanda de mercado para las materias primas fundamentales que contienen. Para ello, podría ser necesario revisar la normativa vigente para adaptarla a su finalidad y simplificarla.
- En segundo lugar, podría considerarse una combinación de intervenciones destinadas a fomentar el mercado único de residuos y materias primas secundarias, así como su uso en los productos. Estas intervenciones podrían incluir, entre otras, la reforma de los criterios relativos al fin de la condición de residuo; la simplificación, digitalización y ampliación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor; y la introducción de criterios obligatorios, específicos, eficaces y aplicables a la contratación pública de bienes, servicios y obras circulares, con el fin de aumentar la demanda en la UE.

C. Repercusiones probables

La transición hacia una economía circular contribuirá a diversificar y ecologizar las cadenas de suministro y reforzará la seguridad económica. Las prácticas circulares contribuyen a reducir los costes para las empresas manufactureras de la UE, que suelen gastar más del doble en materiales que en mano de obra o energía. Además, son indispensables para alcanzar la neutralidad climática antes de 2050, ya que permitirán reducir la emisión de gases de efecto invernadero entre el 20 y el 25 % necesarios para lograr este objetivo. Por este motivo, es necesario reducir las emisiones de los sectores de uso de la tierra, la energía y la industria, así como la necesidad de la captura de dióxido de carbono y de las absorciones industriales. La economía circular también beneficia a la ciudadanía, puesto que puede reducir el coste de la vida al fomentar una mayor reutilización y reparación de los productos y prolongar su vida útil. Asimismo, contribuye a mejorar la salud y a proteger el medio ambiente al reducir las emisiones, los residuos y la contaminación. Por último, impulsar los modelos de negocio circulares puede fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo, especialmente en las pymes.

En la medida de lo posible, se investigarán y cuantificarán los costes y beneficios de las distintas opciones. La iniciativa tratará de establecer medidas para reducir la carga normativa y simplificar los procedimientos administrativos. Por otra parte, prestará especial atención al análisis de sus repercusiones en las pymes, en la competitividad de la UE y en el comercio internacional.

Se espera que la iniciativa sirva de apoyo a los [Objetivos de Desarrollo Sostenible n.º 8, 9, 12 y 13](#).

D. Instrumentos de mejora de la legislación

Evaluación de impacto

La Comisión llevará a cabo una evaluación de impacto para evaluar las diferentes opciones estratégicas y sus posibles repercusiones. Los estudios externos servirán de apoyo al análisis y a la evaluación de impacto, que incluirá un análisis económico, medioambiental y socioeconómico exhaustivo.

Estrategia de consulta

El objetivo de las actividades de consulta es recabar pruebas y opiniones de las partes interesadas (empresas, ONG y organizaciones de la sociedad civil, etc.), de las autoridades y de la ciudadanía a través de:

- i) la presente convocatoria de datos y la consulta pública que la acompaña, a la que se podrá responder en cualquiera de las veinticuatro lenguas oficiales de la UE;
- ii) consultas específicas con los Estados miembros, los interlocutores sociales, determinadas partes interesadas y expertos.

Según proceda, se organizarán talleres específicos dirigidos a las partes interesadas, en particular a las pymes (por ejemplo, recurriendo a la Red Europea para las Empresas y a la Plataforma Europea de Colaboración de Clústeres).

Ocho semanas después del cierre de la consulta pública, se publicará un informe resumido en «Díganos lo que piensa». Como anexo a la evaluación de impacto, se publicará un informe de síntesis que refleje todas las actividades de consulta.

¿Por qué se realiza la consulta?

El objetivo de la consulta es garantizar que todas las partes interesadas, las autoridades y la ciudadanía puedan aportar sus opiniones, pruebas y experiencias en relación con la circularidad en el mercado único para apoyar la preparación del acto legislativo sobre economía circular. Esto también mejorará la base empírica en que se basa la iniciativa y permitirá a la Comisión tener en cuenta información y puntos de vista sobre los problemas y las posibles soluciones.

Público destinatario

Se invita a la ciudadanía, a las autoridades y a las partes interesadas (empresas, ONG y organizaciones de la sociedad civil, etc.) de la UE y de terceros países a participar en esta consulta. Se agradecerán especialmente las contribuciones de:

- ciudadanos;
- administraciones nacionales y subnacionales de los Estados miembros (incluidas las autoridades de vigilancia del mercado);
- empresas (incluidas las pymes) y las asociaciones empresariales de los sectores que representen a fabricantes, empresas de reciclaje y otros operadores de gestión de residuos;
- asociaciones comerciales nacionales, europeas e internacionales;
- interlocutores sociales;
- organizaciones competentes en materia de responsabilidad del productor;
- organismos de normalización;

- organismos de certificación;
- ONG y organizaciones de la sociedad civil;
- instituciones científicas y de investigación;
- y socios comerciales de terceros países.