



Shanghai Office

Roca Junyent  
West Gate Mall, Suite 2209, Nanjing Xi Rd. 1038  
上海市南京西路1038号梅龙镇广场2209室  
Shanghai 200041  
Tel: +86-21-62180666 Fax: +86-21-63112291  
[www.rocajunyent.com](http://www.rocajunyent.com)

### NUEVA LEY DE ECONOMIA CIRCULAR.

En las dos últimas décadas China ha sido uno de los países del mundo con un crecimiento económico más rápido, lo que la ha convertido en apenas veinte años en una de las potencias económicas más grandes del mundo. Sin embargo, su relativo nuevo estatus económico también conlleva una serie de problemas que el país se está viendo obligado a afrontar si quiere llevar a cabo un desarrollo sostenible, entre los cuales uno de los más preocupantes y acuciantes en estos momentos es el inmenso deterioro medioambiental que está sufriendo. Más de cincuenta años de una industrialización agresiva y la mejora de los niveles de vida de la población china están teniendo como consecuencia un aumento incontrolado del consumo de los recursos naturales y uno de los índices mundiales más altos de contaminación medioambiental: 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo se encuentran en China, el 70% de su sistema hidrológico está contaminado y es ya el primer país en emisiones de dióxido de carbono, además de que la contaminación producida en China ya ha traspasado fronteras mediante lluvias ácidas, afectando a Corea y Japón.

Con la apertura del país a la inversión extranjera en las últimas décadas y una distribución de riqueza más equitativa, cada vez una parte mayor de la población china está empezando a disfrutar de un nivel de vida de clase media. Se calcula que para el año 2050 (aunque algunas fuentes estiman que en los próximos 30 años) la mayoría de la población china alcanzará una renta per cápita de USD4000, aproximadamente cinco veces el nivel actual, para lo que es necesario incrementar siete veces la actual eficacia de utilización de los recursos si se quiere alcanzar este objetivo. Sin embargo, los

recursos existentes no son suficientes para proveer a la creciente población de clase media un estilo de vida similar al existente en Occidente. Por lo tanto, se buscan alternativas al modelo occidental de desarrollo económico que permitan una estabilidad social y política y que al mismo tiempo posibiliten un desarrollo económico sostenible. Según Pan Yue, Viceministro de la Administración Estatal de China para la Protección Medioambiental:

*“China no puede permitirse más seguir el modelo de desarrollo occidental hambriendo de recursos, y debe animar a sus ciudadanos a evitar adoptar los hábitos de consumo del mundo desarrollado... Es importante que la población china no imite los hábitos de consumo occidentales para no repetir los fallos del desarrollo industrial occidental de los últimos 300 años.”*

Con todo ello en mente, las autoridades medioambientales chinas, inspiradas en las Leyes de Economía de Reciclaje japonesas y alemanas, crearon el concepto de economía circular, el cual, alejándose del convencional flujo lineal de materiales (recurso – , producto – deshecho), quiere transformarlo en uno circular, donde los productos pueden volver a convertirse en recursos otra vez. Para conseguir este nuevo desarrollo económico basado en reducir los efectos que la presente economía tiene en los recursos naturales así como el daño que causa a los ambientes naturales, se quieren implementar los principios de “reducción, reutilización y reciclaje” en todas las fases de producción, distribución y consumo<sup>1</sup>. Así pues, tanto las empresas estatales como privadas, el gobierno y las infraestructuras privadas, así como los consumidores, tienen un papel en el proceso de conseguir una economía circular sostenible en China. Dentro de esta estrategia hay tres niveles básicos de acción. En el nivel de la empresa individual, los gerentes deben buscar la eficiencia a través de los tres principios básicos, reduciendo el consumo de recursos y emisiones contaminantes y de residuos, reutilizando los recursos y reciclando los subproductos. En el segundo nivel, dentro de los parques eco-industriales e industrias en grupo, es necesario reutilizar y reciclar los recursos, de tal manera que circulen totalmente dentro del sistema de producción local. Finalmente, en el tercer nivel, se tienen que integrar los diferentes sistemas de producción y consumo en las diferentes regiones chinas, pudiendo de esa manera circular los recursos entre las industrias y los sistemas urbanos. Este nivel requiere el desarrollo municipal o regional de sistemas de recolección, almacenaje, procesado y distribución para cada producto. Así mismo, el desarrollo adecuado de los tres niveles exige empresas de producción más limpias, y

---

<sup>1</sup> Xiaofei Pei, “*Overview of the Circular Economy in China*”

facilidades públicas para poder realizar el concepto de economía circular.<sup>2</sup>

Por todo ello, en agosto de 2007, un proyecto de ley de “economía circular” se sometió para deliberación al Comité Permanente del Congreso Nacional Popular, el órgano legislador supremo de China, con intención de que entrara en vigor en enero de 2008. Este proyecto de ley pretendía dotar de un marco legislativo a la estrategia de economía circular. Ello no fue posible, por lo que en agosto de este año se volvió a someter para deliberación, quedando finalmente aprobado tras la tercera audiencia y entrando en vigor en enero del 2009. Según palabras de Ni Yuefeng, miembro del Comité Permanente del Congreso Nacional Popular “*desarrollar una economía de reciclaje ayudará al país a alcanzar una máxima eficiencia económica a través de un consumo mínimo de energía y emisiones*”. Con la aprobación de esta ley se refuerzan y amplían los principios básicos de “reducir, reutilizar y reciclar” ya puestos de manifiesto en leyes medioambientales chinas anteriores, como la Ley de Conservación de Energía, la Ley de Aguas o la Ley de Producción Limpia. Pero, a diferencia de estas leyes, la Ley de Economía Circular se centra exclusivamente en estos principios, dotándoles por primera vez de definición detallada y desarrollándolos uno a uno. Así mismo, aunque los objetivos de todas estas leyes se solapan, los marcos legales son diferentes y pretenden de la misma manera diferentes metas.

Por consiguiente, aunque la Ley aprobada de Economía Circular contiene preceptos y políticas generales que no son nuevos, y que se pueden encontrar en las anteriores leyes medioambientales chinas ya mencionadas, el hecho de que el gobierno chino por primera vez dedique una ley a desarrollar los principios de reducción, reutilización y reciclaje hace de esta ley un hito importante en la legislación medioambiental china. La ley se divide en siete Capítulos, los dos primeros de los cuales se centran en los Principios Generales y las Reglas de Administración Básicas, desarrollando en los Capítulos III y IV los principios básicos, y dejando para los Capítulos V y VI las medidas incentivas y las responsabilidades legales.

El artículo 2 de la Ley define el término de economía circular como una que “adopta los principios de reducción, reutilización y reciclaje en los procesos de producción, circulación y consumo”, definiendo más detalladamente en el mismo artículo el término

---

<sup>2</sup> Indigo Development, 2005, “*China seeks to develop a Circular Economy*”, [www.indigodev.com/Circular1.html](http://www.indigodev.com/Circular1.html), consultado por última vez el 15 de octubre de 2008.

reducción como “la reducción del consumo de recursos y la producción de desechos en los procesos de producción, circulación y consumo”, reutilización como “usar desechos como productos directamente, después de reparaciones, renovaciones o reproducciones, o usando parte o todos los desechos como componentes de otros productos”, y por último, reciclaje como “usar desechos como materias primas directamente o después de regenerarlas”. Así mismo, el desarrollo de esta economía circular tendrá que ser propulsado por el gobierno, llevado a cabo por el mercado y las empresas y contando con la participación de la población (art.3), y los planes de desarrollo industriales, económicos y sociales a nivel nacional, regional y local deberán incluir preceptos de economía circular (art. 6). Los gobiernos regionales asignarán metas de acuerdo con esta ley a los departamentos dependientes, de manera que cumplan con sus responsabilidades bajo la ley (Art. 8). Por otra parte, las empresas e instituciones públicas establecerán sistemas de administración y tomarán medidas para reducir el consumo de recursos, reducir la producción y vertido de desechos y mejorar la reutilización y reciclaje de éstos (art.9). Con todo ello se pretende promover el desarrollo de la economía circular, mejorar la eficacia del uso de los recursos, proteger y mejorar el medio ambiente y realizar un desarrollo sostenible (art.1).

El Capítulo II, dedicado a la administración de esta economía circular especifica con mayor detalle cómo deben ser los planes de desarrollo de esta ley, debiendo contener objetivos, ámbito de aplicación, contenido principal, tareas a desarrollar y medidas de salvaguarda para alcanzar una economía circular, así como indicadores respecto a la capacidad de rendimiento de los recursos, la tasa de reutilización y reciclaje de desechos, etc. (art.12). Asimismo, los oficiales locales serán evaluados en base a si han logrado los objetivos establecidos por sus superiores jerárquicos de forma satisfactoria (art.14), algo que ya aparece en las leyes medioambientales chinas anteriores. El artículo 15, sin embargo, introduce un precepto muy importante, ya que las autoridades chinas desarrollarán, de acuerdo a este artículo, un Catálogo de Productos y Envases sujetos a reciclaje obligatorio. Los productores de dichos productos serán responsables de reciclar los productos y envases ya utilizados, y si el reciclaje es imposible técnica o económicamente, estarán obligados a transformarlos en materia no dañina para el medio ambiente. Para ello, los productores podrán delegar contractualmente estas responsabilidades a sus distribuidores u otras organizaciones (presumiblemente empresas de reciclaje), aunque la ley no aclara si en estas circunstancias el productor será el responsable primario en caso de que el reciclaje no se produzca. También es

importante destacar que las industrias de alto consumo de energía y agua como el acero, metales no férreos, carbón, energía eléctrica, procesamiento de petróleo, industria química, materiales de construcción, producción de papel, imprentas y tintes, serán reguladas en cuanto a la conservación de energía por la Ley de Conservación de Energía y en cuanto a la conservación de agua supervisadas por el departamento administrativo de economía circular y otros departamentos bajo el Consejo de Estado (art. 16). Cabe hacer referencia en este Capítulo a la introducción, por primera vez (y que luego se repite a lo largo de toda la Ley) del Departamento de Desarrollo de Economía Circular bajo el Consejo de Estado. La potestad para la creación de esta nueva entidad todavía está poco clara, aunque se espera que sea aclarada en el Reglamento de Aplicación. Las posibilidades más probables son que la creación de esta entidad se canalice a través del Consejo de Estado mediante la creación de un nuevo ministerio o a través de un grupo ad hoc especialmente creado para la implantación de esta ley bajo la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma.

Los Capítulos III y IV analizan con más profundidad los tres principios básicos de reducción, reutilización y reciclaje. El Capítulo III establece en su artículo 18 otro catálogo, esta vez para técnicas, equipo, materiales y productos fomentados, restringidos o eliminados. Los productos o materiales que entren en este último apartado no podrán ser producidos, importados o vendidos, así como tampoco se permitirá usarlos. Así mismo, las fábricas y empresas deben en lo posible hacer un uso reducido del agua y el petróleo, y el uso de agua reciclada será especialmente fomentado: las áreas con las condiciones para usar agua reciclada tendrán restringido o prohibido el uso de agua corriente para limpieza de vías urbanas, plantación agrícola o paisajismo (art. 27). Por otra parte, el Capítulo IV hace referencia a los conceptos de reutilización y reciclaje. Todas las empresas e industrias (tanto de construcción, agrícolas, etc.) deberán hacer un uso total de sus desechos (incluyendo agua y desechos térmicos) de manera que establezcan sistemas de reutilización y reciclaje en la medida de lo posible. Más concretamente, se establecerá un sistema de intercambio de información sobre desechos industriales, de manera que los desechos que no puedan ser reutilizados por la empresa productora puedan ser ofrecidos a otras que tengan las condiciones para hacer un uso total de ellos (art. 36), fomentándose así un mercado de salida e intercambio de desechos de todo tipo (art. 37). Cabe mencionar que ambos capítulos hacen referencia a los requisitos que cada una de las industrias debe tener en cuenta para cumplir la ley.

Finalmente, los Capítulos V y VI hacen referencia a las medidas incentivas para fomentar el desarrollo de la economía circular y las responsabilidades legales derivadas del incumplimiento de la Ley. Los incentivos que se contemplan en la ley son, entre otros: fondos para fomentar el I+D, incentivos fiscales para promover el desarrollo y uso de las tecnologías y productos que favorecen la economía circular, prioridad a la hora de obtener créditos para proyectos que ahorren energía, agua, tierras y materiales, una política de precios que contribuya a la conservación y utilización razonable de los recursos para guiar en el ahorro y uso razonable del agua, energía eléctrica, gas y otros recursos, imposición de cuotas para el vertido de desechos, las cuales serán utilizadas para clasificar, coleccionar, transportar, almacenar, utilizar y disponer de estos desechos y no podrán ser utilizadas para otros propósitos. Sin embargo, como en la mayoría de las leyes chinas, estos incentivos no podrán ser operativos hasta que no sean desarrollados por los reglamentos de aplicación correspondientes. Por último, el Capítulo VI recoge las responsabilidades penales y multas que las diferentes industrias recibirán si no cumplen con las provisiones de la presente Ley. La multa máxima por ello es de un millón de RMB, la cual se podría aplicar cuando cualquier empresa o entidad intente importar cualquier equipo, material o producto designado como eliminado en el Catálogo de Técnicas, Equipo, Materiales y Productos Fomentados, Restringidos o Eliminados.

En conclusión, Ley de Economía Circular es una ley ambiciosa, sin embargo, habrá que esperar a que el Reglamento de Aplicación desarrolle los puntos claves de la ley para descubrir cuán funcional y práctica puede llegar a ser. La dificultad para implementar ciertos artículos, como el referente a la obligatoriedad por parte de las industrias productoras de reciclar sus propios productos y materiales, o el poco desarrollo de las responsabilidades legales derivadas de la Ley, hace que el Reglamento de Aplicación sea imprescindible para que la Ley pueda entrar en funcionamiento. Sin embargo, esta Ley demuestra una China por fin consciente de los problemas medioambientales que sufre y de que es necesario llevar a cabo un desarrollo sostenible si quiere seguir creciendo económicamente. Al mismo tiempo, al desarrollar el concepto de economía circular se agrega una fuerte dimensión de desarrollo económico a través de la inversión en nuevas empresas y creación de puestos de trabajo, por lo que presenta también nuevas oportunidades tanto para las empresas extranjeras como las domésticas. Si China logra conseguir su objetivo de incrementar la eficacia en el uso de los recursos, sin duda ello tendrá un impacto global. Por una parte, será crítico para el éxito o fracaso de esta iniciativa el que las autoridades chinas convencan a sus ciudadanos de que es posible

crear un modelo de vida “chino” cimentado en la economía circular, totalmente opuesto al modelo de vida capitalista o consumista. Por otra parte, el éxito en la implantación del concepto de economía circular en China, por lejano que parezca hoy en día, en el futuro puede tener como consecuencia un nueva competitividad en la economía mundial por partida doble: una nueva atracción por parte de compañías extranjeras hacia la inversión en China, y que otras economías mundiales puedan seguir el ejemplo dado por China creando sus propias economías circulares.

Leticia Hernández

José Luis Ruiz Galán

**Roca Junyent**