

ECONOMÍA CIRCULAR: 30 AÑOS DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EVOLUCIONAN EN EL NUEVO GRAN OBJETIVO MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

Sara GARCÍA GARCÍA
Universidad de Valladolid

Resumen: En 2017 se cumplen 30 años de la aparición en escena del concepto de desarrollo sostenible y de una revolución en la protección del medio ambiente. Por fin se reconoció que la supervivencia del hombre en el planeta, como especie, dependía directamente de acciones políticas decididas que permitiesen desde ya el adecuado manejo de los recursos ambientales, pero garantizando el progreso humano. El desarrollo sostenible ha sido un concepto que ha ido evolucionando rápidamente, según lo iba haciendo su sociedad. El devenir de los acontecimientos ha sido fugaz. Quizás por eso la Economía y el Derecho han logrado pocos avances para haber pasado 30 años, pero es ahora cuando la Unión Europea está decidida a dar un paso más, quizás el definitivo, en la evolución del desarrollo sostenible cambiando el modelo económico del territorio por uno que aproveche más y desperdicie menos y que promueva el consumo responsable entre los europeos. Está decidida a cambiar, a la postre, su modelo económico por uno que realmente sea eficiente y plenamente tuitivo del medio ambiente y la sociedad.

Palabras clave: medio ambiente; economía circular; desarrollo sostenible; residuos; UE; Reglamento 2003/2033

Summary: 2017 marks the 30th anniversary of the birth of the principle of sustainable development and a revolution in the protection of the environment. Finally, it was recognized that the survival of human been on the planet, as a species, depended directly on political actions that oblige to manage properly the environmental resources but guaranteeing the human progress. The sustainable development has been a concept that has evolved rapidly, as its society was doing. Perhaps that speed is the reason why Economics and Law have made such a little progress in 30 years, but it is now when the European Union is determined to change definitely the economic model for one that is really efficient and protects not only the environment but the society also.

Key words: environment; circular economy; sustainable development; wastes; EU; Regulation 2003/2003.

Sumario: 1. 1987-2017: TRIGÉSIMO CUMPLEAÑOS DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, UN HITO EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL YA SUPERADO. 2. ECONOMÍA CIRCULAR: CRECIMIENTO ECONÓMICO AMBIENTALMENTE INTELIGENTE Y SOSTENIBLE. 2.1. El objetivo de la Unión Europea: el cambio gradual del sistema económico europeo por uno ambientalmente sostenible. 2.2. Análisis específico del objetivo de conversión de residuos en materias primas secundarias. 2.2.1. Materias primas secundarias: concepto y contexto jurídico de la figura. 2.2.2. Propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos: visión general y principales objetivos. a) Punto de partida: tres cuestiones a responder. b) Breve referencia al contenido específico de la propuesta de reforma del Reglamento sobre abonos con base en la modificación del régimen de gestión de residuos europeos por la economía circular. 3. CONCLUSIÓN. 4. Referencias bibliográficas.

1. 1987-2017: TRIGÉSIMO CUMPLEAÑOS DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, UN HITO EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL YA SUPERADO.

Hace 30 años, se acuñó una expresión que representaría una revolución, cuando menos teórica, en las conciencias de la sociedad del momento, en la protección jurídico-política al medio ambiente y en las bases del sistema socio-económico mundial: el *desarrollo sostenible*.

Este concepto aparece por primera vez en el conocido como *informe Brundtland*, en 1987, con el sello de la ONU, elaborado por la Comisión Mundial sobre Ambiente. La esencia del desarrollo sostenible propone buscar un adecuado equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, de tal forma que, como se explica en el citado informe, *se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*.¹

A partir de estas premisas, se impone a todos los agentes públicos y privados un objetivo global consistente en avanzar hacia un desarrollo pero sostenible, basado en el uso racional de los recursos naturales frente a las generalizadas prácticas despilfarradoras.

Con la llegada del concepto de desarrollo sostenible, la preocupación por el medio ambiente aterriza en la Unión Europea de manera global, tomando una dirección integradora y superando los planteamientos parcelarios habituales, al preocuparse no sólo de las condiciones de vida en las ciudades, sino también de su situación en el resto del territorio. Toda acción se acuerda y lleva a cabo en conjunto.²

La Unión Europea incorpora en sus políticas oficialmente y de forma decidida este concepto a partir del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, donde promueve, como uno de los pilares de la denominada Estrategia Comunitaria para el Desarrollo Sostenible, su integración definitiva en las políticas económicas y sociales.³

A partir de ahí, se instala el principio del desarrollo sostenible en cada Estado miembro con un planteamiento acorde con la visión estratégica de la Unión basada en un enfoque integrador de la dimensión económica, social, ambiental y global y con el cumplimiento en mente de una serie de objetivos muy concretos: «garantizar la prosperidad económica, asegurar la protección del medio ambiente, evitar la degradación del capital natural, fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y contribuir

¹ Cfr. Menéndez Sebastián, E.M. “La Carta del medio ambiente: la importancia de desarrollo sostenible” en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 11 (2006).

² Cfr. Jiménez Jaén, A. “El medio ambiente urbano: la estrategia europea para un desarrollo urbano sostenible” en *Revista General de Derecho administrativo*, nº25 (2010), páginas 1 a 42. Página 3.

³Cfr. Menéndez Sebastián, E.M. “La Carta del medio ambiente: la importancia de desarrollo sostenible” (2006) Op. Cit.

solidariamente al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global».⁴

Desde este momento, el desarrollo sostenible pasó a formar parte del acervo comunitario y, junto al principio de integración, coloca al medio ambiente en el centro de la política europea, a través del propio Derecho originario con el artículo 11 del Tratado de la Unión, el cual establece que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Pese a ser un concepto «claramente criticado por su ambigüedad»,⁵ la estructura general del principio de desarrollo sostenible siempre se ve asentada en tres pilares:

El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental.⁶

En Europa, han sido muchas y muy diversas las acciones tomadas con intención de aunar ámbitos tan distintos, permitiendo la evolución de una idea que se ha convertido en un principio de una rama del ordenamiento jurídico, como es la ambiental, de primer orden.

Uno de los últimos pasos de esa evolución es precisamente lo que hoy conocemos como *economía circular*, un método que busca no sólo una producción sostenible, sino un consumo responsable.

Este principio ha sido un catalizador fundamental en el desarrollo y evolución del Derecho ambiental, a partir del cual se ha ido formando y transformando la protección dada a la Naturaleza. Ahora bien, lo que no debemos olvidar es su sentido originario: «un cambio revolucionario del modelo de desarrollo»; un cambio que tras 30 años de vida sigue en proceso, y que no consiste simplemente en añadir límites o requisitos ambientales al prototipo de desarrollo cuantitativo tradicional, sino en «adoptar un modelo que asuma desde su interior las exigencias ecológicas y que sea capaz de proyectar a largo plazo las repercusiones y responsabilidades de sus actuaciones».⁷ En esa tarea, la economía circular es su evolución lógica, el presente y el futuro del principio de desarrollo sostenible.

⁴ Cfr. *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*(2007), elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007, página 11.

⁵ V. Loperena Rota, D. “Hacia un concepto útil de desarrollo sostenible” en *Ambiente y Derecho* (2003) nº1, páginas 33 a 45.

⁶ Jordano Fraga, J. “Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible” en *QDL* (2008) febrero. Fundación Democracia y Gobierno Local. Páginas 61 a 74. V página 62.

⁷ Alenza García, J.F. en Santamaría Pastor, J.A. (dir.) (2016) *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel. *Desarrollo sostenible*: páginas 1387 a 1426. V. página 1401.

2. ECONOMÍA CIRCULAR: CRECIMIENTO ECONÓMICO AMBIENTALMENTE INTELIGENTE Y SOSTENIBLE.

La economía circular es la última estrategia europea que, dentro de los objetivos de Horizonte 2020 y bajo el espíritu del desarrollo sostenible, pretende promover un nuevo modelo económico que reintroduzca materiales a la cadena y haga pionera a la Unión en la reutilización de residuos, - o lo que hasta ahora considerábamos residuos-, y protección general del medio ambiente.

Dice la Comisión Europea, que «en un mundo en el que la demanda y la competencia por unos recursos finitos y a veces escasos seguirá creciendo y en el que la presión sobre los recursos acentúa la degradación y fragilidad del medio ambiente, mejorar el aprovechamiento de estos recursos puede beneficiar a Europa en los planos económico y ambiental. Desde la revolución industrial, nuestras economías han desarrollado un patrón de crecimiento sustentado en la secuencia «tomar-fabricar-consumir y eliminar», un modelo lineal basado en la hipótesis de la abundancia, disponibilidad, facilidad de obtención y eliminación barata de los recursos. Cada vez más es más evidente que esta actitud amenaza la competitividad de Europa»⁸.

La Comisión Europea cree que de esta manera, Europa además de seguir siendo puntera en cuanto a protección del medio ambiente se refiere, se convertiría en un lugar más eficiente y menos dependiente en las materias primas escasas, lo cual la haría más competitiva y reforzaría su lugar estratégico en la economía internacional.

Cambiar el modelo lineal por uno circular, que devuelva lo que consideramos residuos a la categoría de materia prima y reutilizarlos hasta que realmente lo sean, es la esencia de ésta nueva estrategia. Agotar la verdadera vida útil de los materiales reduciría el abuso que hacemos de materias primas y drásticamente haría lo mismo con el nivel de residuos en la Unión, un problema altamente preocupante. Finalmente, no olvidemos otras sinergias positivas, pues el nuevo sistema generaría también nuevos mercados y modelos de empleo.

Europa se ha dado cuenta de que el sistema de relación que habíamos estipulado entre el planeta y la economía, de «tomar-fabricar-consumir y eliminar», no permitía su supervivencia.

Ante esto presenta como nuevo modelo la economía circular, tratando de proteger el medio ambiente, reducir residuos pero al tiempo cambiar la manera de producir, trabajar y comprar en Europa, mejorando en conjunto y creando nuevas oportunidades laborales. Una economía circular «es reconstituyente y regenerativa por diseño, y se propone mantener siempre los productos, componentes y materiales en sus niveles de uso más altos».⁹ Se protege la naturaleza cambiando a un modelo económico más respetuoso, menos abusivo y con menos residuos, que ofrece nuevas oportunidades empresariales, reforzando la competitividad europea

⁸Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” COM/2014/0398 final.

⁹ Cerdá Tena, E. et ali “Economía circular” en *Economía industrial* (2016) nº401, Páginas 11 a 20.

S. García García: “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”

a nivel internacional, (evitando que Europa adquiriera fuera lo que puede conseguir, *en casa*, renovando residuos) y que implica conjuntamente a todos, desde los Estados miembros, regiones y municipios, a la empresa, la industria y, por supuesto, la sociedad civil.

Con estos objetivos y otras acciones que lo complementarán, la Unión plantea «una trayectoria creíble y ambiciosa para una mejor gestión de los residuos en Europa, con acciones de apoyo que cubren la totalidad del ciclo del producto. Mediante una combinación equilibrada de normativa inteligente y de incentivos a nivel de la Unión Europea ayudará a las empresas y consumidores, así como a las autoridades nacionales y locales, a impulsar esta transformación.¹⁰

Así, con todo esto, se consigue esa unión entre economía, sociedad y medio ambiente que comenzó buscando el principio de desarrollo sostenible.

2.1. El objetivo de la Unión Europea: el cambio gradual del sistema económico europeo por uno ambientalmente sostenible.

Fue en diciembre de 2015, cuando la economía circular dejó de ser una idea para convertirse en realidad a través de un paquete de medidas lanzado por Bruselas instaurando de lleno el nuevo modelo socio-económico, ambientalmente más respetuoso: la economía circular.

Las previsiones contenidas en ese paquete incluyeron acciones con perspectiva a largo plazo, dirigidas a abordar todas las fases del ciclo de vida de un producto: desde la producción, pasando por el consumo, la gestión de los residuos y el mercado de materias primas secundarias.

Destacan esfuerzos para luchar contra, por ejemplo, la denominada «obsolescencia programada» de los productos del mercado, el exceso del plástico y sus terribles consecuencias ambientales, la lucha contra el despilfarro de alimentos, un tema tan importante en la actualidad o acciones para la reutilización del agua, un bien tan escaso;¹¹ en este último caso, por ejemplo, destacaría la propuesta legislativa de la Comisión sobre requisitos mínimos de calidad para promover la reutilización segura de las aguas residuales tratadas, garantizando al mismo tiempo la seguridad sanitaria y medioambiental de las prácticas de reutilización del agua y el libre comercio de productos alimentarios en la UE.¹²

Desde el plan iniciado hace dos años hasta 2017 ya han sido desarrolladas importantes actuaciones en ámbitos clave como los residuos alimentarios, el diseño ecológico, los fertilizantes orgánicos o modificaciones del derecho de consumo.

También el espíritu de la economía circular se ha reflejado en los últimos tiempos en una integración paulatina de la misma en las mejores prácticas

¹⁰ Palabras de Frans Timmermans, Vicepresidente primero de la Comisión Europea en el Comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2015, Op. Cit.

¹¹ V. Comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2015, donde se ofrece una perspectiva general sobre todas las medidas anunciadas desde el pasado año por la COMISIÓN EUROPEA: “Cerrar el círculo: la Comisión adopta un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar crecimiento sostenible”.

¹² Cfr. COM (2017) 33 final ver páginas 10 y 11, propuesta que reformaría la actual Directiva marco del agua 2007/60/EC.

industriales, en la contratación pública ecológica,¹³ el uso de los fondos de la política de cohesión, por ejemplo.

Así, una medida interesante, de hecho la primera, de diciembre de 2015, fue la propuesta de Directiva sobre compraventa en línea de bienes, una actividad cada vez más importante. El objetivo de ésta propuesta era doble: por un lado mejorar la protección ofrecida a los consumidores y por otro al medio ambiente.

La novedad de esta Directiva está en la introducción de unas garantías ante productos defectuosos, con mejoras como la que obligaría a que durante los dos primeros años tras la entrega del producto, el vendedor demuestre que no existía defecto en el momento de la entrega, (la legislación actual habla de 6 meses), o mediante la cual incorporaría una garantía legal de dos años para los bienes de segunda mano, armonizando completamente una jerarquía de medios de subsanación en que la reparación se ve fuertemente fomentada. Esto, para el medio ambiente supone directamente una contribución a la mejora de la durabilidad y reparabilidad de los bienes, lo que genera una reducción en el consumo de materiales al tiempo que se evita el desperdicio o desecho masivo de productos, objetivo básico de la economía circular.¹⁴

2016 también fue un año interesante en cuanto a propuestas sobre economía circular en la Unión Europea. Destaca la relativa al *diseño ecológico* de los productos europeos. La Comisión se da cuenta de que la posibilidad de reparar o reciclar un producto y reutilizar sus componentes y materiales depende en gran medida de su diseño inicial. Esto expuso la necesidad de apostar por un diseño inteligente de productos, con especial énfasis en el ahorro de energía y recursos.

Como resultado, el 30 de noviembre de ese año, la Comisión aprobó el *plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019*¹⁵ con el que pretende poder obtener «un ahorro energético equivalente al consumo anual de energía primaria en Suecia de aquí a 2030, además de crear puestos de trabajo e impulsar la innovación».¹⁶ En el se establecieron requisitos y condiciones en la durabilidad del producto, su posibilidad de reparación y de actualización o la facilidad de reutilización y reciclado.

En 2016 destacó también, por abordar una de las cuestiones que en este momento más preocupan a Europa y a sus Estados miembros: el tratamiento de los desperdicios de alimentos.

La Comisión inició la implantación de sistemas pioneros en la medición del desperdicio de alimentos, la elaboración de unas directrices que faciliten la donación de alimentos y también, inspirados por lo planteado en torno a los abonos, modelos de reutilización de antiguos alimentos como pienso.¹⁷ También la Comisión creó una *Plataforma de la Unión Europea sobre pérdidas y desperdicio de alimentos*. este ente pretende, según afirma la Comisión en su Comunicación

¹³ De hecho, la Nueva Ley de Contratos del Sector público tiene como uno de sus propósitos la inclusión de las novedades en materia ambiental, muy ligadas al tema que estamos tratando, procedentes de la Unión Europea.

¹⁴ Cfr. la interesantísima Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes, de 09 de diciembre de 2015: COM (2015) 635 final.

¹⁵ Cfr. COM (2016) 773 final, de 30 de noviembre de 2016.

¹⁶ Cfr. COM (2017) 33 final, página 5.

¹⁷ *Ibidem* página 6.

de 2017, convertirse en el principal foro a escala de la UE para apoyar a todos los actores a la hora de identificar y adoptar acciones necesarias para alcanzar el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante de aquí a 2030, con los principios de la economía sostenible en mente.

De todo ello, en esta exposición haremos un mayor énfasis, un análisis más concreto de las propuestas sobre transformación de residuos en materias primas secundarias, con especial referencia a su primera manifestación: la propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos, la cual, además, reúne la esencia más pura de una economía circular. El tema aquí destacado lo es por ser pionero, muy completo, incorporando una de las principales novedades del nuevo modelo: la reintroducción de "residuos" a la cadena devolviéndoles a la categoría de materia prima y por atender a un problema como el de los residuos en Europa, en concreto, biorresiduos.

El cambio de modelo económico pretendido con la economía circular sigue adelante. La UE está decidida a lograrlo y por ello continúa planteando cambios pioneros y de referencia en la protección de lo social y lo ambiental mediante la economía.

2017 ha sido otro año activo, con iniciativas como la que pretende lograr la transformación de residuos en energía, medidas iniciales acordes con los objetivos comprometidos en el Acuerdo de París, o atajar el terrible problema del abuso del plástico.¹⁸ También, como ya mencionamos, de nuevos criterios para mejorar la contratación pública de cada Estado miembro, de modo que se haga más ecológica, sumando nuevos condicionamientos en los contratos que premien el uso de materiales reciclados o de fácil reutilización o reparación tanto en la actividad interna de la administración del ente público de que se trate, como en los pliegos de contratación que en cada caso se emitan. Ejemplo reciente de ello serían las previsiones establecidas en la ya nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, en cuyos artículos 147, 148, 201 o 202, se introducen modificaciones de carácter ambiental cuando menos, interesantes.

En definitiva, el grado de implantación del nuevo modelo económico basado en los principios de economía circular en Europa puede definirse sólo de incipiente, aunque con propuestas o medidas como las expuestas, se presenta un panorama prometedor.¹⁹

2.2. Análisis específico del objetivo de conversión de residuos en materias primas secundarias.

Como ya ha habido oportunidad de anunciar anteriormente, se ofrecerá en este punto un análisis más concreto de una de la propuestas que más avance está experimentando, en concreto, sobre transformación de residuos en materias

¹⁸ El plástico, una de las grandes lacras del momento, también pretende ser atajada mediante el cambio de sistema económico. En este punto la Comisión propondrá una estrategia sobre los plásticos que permita aumentar la rentabilidad, la calidad y la asimilación de la reutilización y el reciclado del plástico, para reducir su presencia en el medio ambiente y para desvincular la producción de plásticos a partir de combustibles fósiles. Cfr. COM (2017) 33 final, página 14.

¹⁹ Cfr. Sanz Larruga, F.J. (dir.) (2016) *Derecho ambiental en tiempo de crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch. Páginas 95 y 96.

primas secundarias. Para ello, acudiremos a la propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos, por considerarlo ejemplo de actuación en una economía circular que engloba temas esenciales, tales como la gestión de residuos, nuevas formas de reintroducción de residuos a la cadena de producción, tratamiento de los desperdicios de alimentos, mejora de la competitividad de la Unión y, por supuesto, la protección del medio ambiente. Una gestión eficaz de residuos, en este caso, biorresiduos, ése era el objetivo.

No es ésta cuestión baladí; según las estimaciones de Bruselas, «el total anual de biorresiduos generados en la UE se sitúa entre 76,5 y 102 millones de toneladas».

La importancia que para la Unión Europea tiene realizar este esfuerzo se refleja en el respaldo económico que se le ha dado, con 650 millones de euros procedentes de Horizonte 2020 así como de 5500 millones procedentes de los Fondos Estructurales para la gestión de residuos.²⁰

Pues bien, como decimo, una de las primeras medidas tomadas con base en este paquete sobre economía circular y residuos ha cristalizado en una propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos.

En ella se ofrece una alternativa eficaz al tratamiento actual de los residuos, en concreto, residuos orgánicos, proponiendo que una gran parte de nuestros residuos orgánicos se transformen en recursos, atajando así problemas medioambientales y mejorando la capacidad económica del territorio europeo, por hacerla menos dependiente del exterior.

La reutilización de estos residuos orgánicos para la elaboración, en este caso, de fertilizantes, los convierte en interesantes «materias primas secundarias»: uno de los principales objetivos de la economía circular, del desarrollo sostenible.

2.2.1. Materias primas secundarias: concepto y contexto jurídico de la figura

Según la jurisprudencia de la Unión Europea y el propio espíritu de la Comisión, «un residuo se convertirá en materia prima secundaria cuando la sustancia u objeto pueda emplearse como una materia prima cualquiera sin necesidad de posterior tratamiento alguno».²¹

El concepto de *materia prima secundaria* no es nuevo. Ya en la década de los 90, por ejemplo, la OCDE aportó su propio concepto de materia prima secundaria, a través de sus decisiones, hoy actualizadas, (88) 90/FINAL y C (92) 39/FINAL del siguiente modo: como «aquella sustancia que haya sido sometida a una operación de valorización y que está en forma tal que permite su uso directo como sustituto de una materia prima procedente de los recursos naturales en un proceso de producción se considera como materia prima secundaria».²²

La creación de estas materias primas secundarias nos permite cumplir el doble objetivo económico-ambiental de la economía circular:

²⁰ Cfr. Comisión Europea. “Paquete sobre la economía circular: preguntas y respuestas”. Op Cit.

²¹ V. Asunto C-444/2000, STJCE de 19 de junio de 2003, apartados 83 a 87.

²² Cfr. Hernández Lozano, L.A. “El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH” en Actualidad Jurídica Ambiental, 3 de febrero de 2014. Página 20.

Por un lado, medioambientalmente, permite la reducción de residuos orgánicos, favorece la recuperación de materia orgánica del suelo, la capacidad de absorción del agua y necesita menos energía para elaborarse; pero también económicamente, supone crear una nueva materia con la que comerciar, exactamente igual que si hablásemos de materias primas primarias procedentes de recursos extractivos tradicionales.

No obstante, el concepto de materia prima secundaria adolece aún a día de hoy de ciertas carencias que Europa espera solventar con el desarrollo normativo que está impulsando a raíz de la implantación del nuevo modelo. Los dos primeros problemas que se están abordando ya serían, por un lado, la articulación jurídica de esa transformación de residuo a recurso; es decir, debemos analizar si una materia prima secundaria ya no debe ser considerada legalmente como «residuo», adaptando al nuevo objetivo las normas vigentes sobre «final del vertido».²³

Por otro lado y en general, la ausencia de normativa en torno a las materias primas secundarias genera directamente obstáculos en el mercado interior o incertidumbre sobre su calidad; sin embargo, con las propuestas normativas más recientes, se atajarían problemas que entorpecen una mayor protección ambiental y se otorgaría certidumbre y unas condiciones de competencia en el mercado común equitativas para todos los operadores.

2.2.2. Propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos: visión general y principales objetivos:

a) Punto de partida: tres cuestiones a responder:

Son tres las preguntas que deben ser respondidas para entender, no sólo la presente propuesta legislativa, sino también, en general, las acciones sobre economía circular de la Unión Europea:

PRIMERA: ¿Cuál es el punto de partida que marca la propuesta?

En pocas palabras, el establecimiento de normas comunes para todos los Estados miembros que establezcan un marco claro sobre la conversión de, en el caso que estamos analizando, biorresiduos en materias primas secundarias, de cara a lograr su reintroducción en el modelo productivo y su reutilización para la fabricación, en este caso, de fertilizantes.

SEGUNDA: ¿Qué supone o va a suponer la transformación de un residuo en un subproducto o materia prima secundaria?

En primer lugar, un cambio normativo en la regulación sobre residuos en general de la Unión; una modificación en el tratamiento y gestión de residuos basada en objetivos estrictamente ambientales.

Esto ha motivado que en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hayan sido establecidos tres criterios básicos iniciales para la estructuración del paso de residuo a producto secundario de un material: así, se establece que si la reutilización del material no sólo es posible, sino segura, sin

²³ Cfr. Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular" COM (2015) 614 final de 2 de diciembre de 2015.

transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción, dicho material no constituirá residuo. Estas condiciones son acumulativas, es decir, deben cumplirse todas.

Además, la utilización prevista del subproducto deberá ser legal, lo que significa que el subproducto no puede ser un material del que el fabricante esté obligado a desprenderse o cuya utilización prevista esté prohibida por la legislación comunitaria o nacional.²⁴

TERCERA: ¿A qué tipo de residuos estamos haciendo referencia al hablar de biorresiduos en el marco de la propuesta aquí analizada?

Acudiendo al texto del Libro Verde *sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea* de 2008, vemos qué se entiende por biorresiduos: «residuos biodegradables de jardines y parques, residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos».²⁵

Quedarían expresamente excluidos, tanto de la definición del Libro Verde como de la propuesta de Reglamento, otros residuos biodegradables como los «residuos agrícolas o forestales, el estiércol, los lodos de depuración ni otros residuos biodegradables como textiles naturales, papel o madera tratada», que tendrían un tratamiento particular, así como todos aquellos que, pese a reunir las características generales marcadas para un biorresiduo, no cumpliesen con los requisitos marcados para el paso de residuo a subproducto expuestos con anterioridad.²⁶

b) Breve referencia al contenido específico de la propuesta de reforma del Reglamento sobre abonos con base en la modificación del régimen de gestión de residuos europeos por la economía circular:

Sobre la base que acaba de ser expuesta, el triple objetivo de la propuesta de Reglamento es, por un lado, reducir el volumen de residuos en la Unión, disminuyendo la contaminación de los suelos; por otro, reducir al mismo tiempo el consumo global de energía y las emisiones de gases efecto invernadero; y finalmente, crear nuevas oportunidades de mercado y empleo para las empresas más innovadoras.

Fundamentalmente son dos las acciones a destacar:

La primera, consistiría en llevar a cabo una importante revisión del Reglamento sobre abonos con el fin de actualizar la gestión de estos residuos mediante su transformación en subproducto o materia prima secundaria. El segundo paso necesario, y previsto en la propuesta, es facilitar el reconocimiento de estos abonos orgánicos en el mercado único. El nuevo Reglamento propuesto para transformar el actual, incluiría de este modo normas comunes sobre la

²⁴ Cfr. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos: COM (2007) 59 final de 21 de febrero de 2007.

²⁵ V. LIBRO VERDE sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea: COM (2008) 811 final de 3 de diciembre de 2008.

²⁶ V. Libro Verde de 2008. Op. Cit.

conversión de biorresiduos en materias primas que pueden utilizarse para fabricar fertilizantes.

Si recordamos, hemos hablado de que uno de los principales escollos con los que se encuentra el desarrollo de las materias primas secundarias está en la incertidumbre que su ausencia de regulación genera en el mercado. En este sentido, el Reglamento 2003/2003 hasta ahora garantiza la libre circulación en el mercado interior de los abonos inorgánicos convencionales, (los cuales suelen ser obtenidos de la minería o producidos por procedimientos químicos consumiendo demasiada energía y generandomucho CO₂), y sin embargo no aparece en él referencia alguna a los fertilizantes orgánicos,²⁷ lo que cerraría la puerta completamente al fertilizante creado con base en materias primas secundarias.

Ésta circunstancia supone que la aplicabilidad y comercialización en el mercado único del abono más innovador y respetuoso con el medio ambiente dependería hasta el momento del reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, (lo cual además, debido a la divergencia de las normas nacionales, resulta a menudo difícil); solucionarlo se convierte en uno de los mayores cambios introducidos por la reforma.

El texto plantea la posibilidad de una armonización facultativa para la inclusión en el mercado de estos productos; de este modo, el fabricante podrá, en función de su estrategia comercial y del tipo de producto, optar por colocarle el mercado CE, haciendo posible su libre comercio en el mercado interior conforme a normas europeas comunes, o venderlo con arreglo a normas nacionales basadas en el reconocimiento mutuo en el mercado único.²⁸ No obstante, todo ello con rigurosas exigencias que serán de aplicación no sólo a los nuevos abonos orgánicos, sino a todos los tipos de abonos a fin de garantizar el máximo nivel de protección del suelo, una de las grandes carencias del Reglamento de 2003 que, como ya hemos apuntado, lamentaba la Comisión y veía necesario resolver.

El problema no acaba ahí pues, en la situación actual, la Unión Europea necesita importar anualmente una media de 6 millones de toneladas de fosfatos para la elaboración de los actuales abonos inorgánicos. Con el nuevo Reglamento, la Comisión calcula una sustitución de hasta el 30% del total de esos fosfatos por el reciclaje de lodos de depuración, residuos biodegradables o incluso harina de carne y huesos o estiércol. De este modo se generaría una reducción considerable no sólo en el gasto sino en el nivel de vertidos y residuos global de todo el territorio europeo.²⁹

La esencia de la reforma propuesta es esta, la conversión de problemas en soluciones mediante una reutilización, mayor y más eficaz de los biorresiduos, con su correspondiente reconocimiento en el mercado común europeo. Soluciones y ventajas económicas y medioambientales.

Para solventar el problema de su inclusión en el mercado común y hacer que el esfuerzo que asume sea eficaz, define concretos requisitos de seguridad,

²⁷ V. Comisión Europea. "Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos". Bruselas: Pressreleasesdatabase. Comunicado de prensa, 17 marzo 2016.

²⁸ Cfr. Comisión Europea. "Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos". Op. Cit.

²⁹ Cfr. Comisión Europea. "Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos". Op. Cit.

calidad y etiquetado que deben cumplir todos los productos fertilizantes para ser objeto de libre comercio en toda la UE.

En definitiva, la propuesta de reforma del Reglamento pretende la creación de un auténtico mercado único de fertilizantes elaborados a partir de materias primas secundarias y una conversión de los problemas de gestión de residuos en oportunidades económicas. El sector de los fertilizantes será «menos dependiente de las importaciones de materias primas críticas, como el fosfato, que también pueden recuperarse de los residuos orgánicos domésticos». Además, se establecerán normas para la libre circulación de todos los productos fertilizantes con el mercado CE en toda la UE, en particular para los productos fertilizantes orgánicos y en lo que respecta a los fertilizantes sin mercado CE, los Estados miembros de la UE podrán seguir comercializando esos productos en sus mercados nacionales con arreglo a sus normas nacionales.³⁰

3. CONCLUSIÓN

Medio ambiente, economía y sociedad, los tres vértices de un triángulo en cuyo centro de encuentra Europa, dispuesta a cumplir con el objetivo de desarrollo sostenible que se propuso hace 30 años.

Cuando se habló de *Nuestro Futuro Común*, se dijo que la supervivencia del hombre en el planeta, como especie, dependía directamente de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos ambientales pero garantizando el progreso humano.³¹ Tres décadas después el objetivo de la Unión Europea es contribuir mediante sus políticas a «cerrar el círculo» de los ciclos de vida de los productos, cambiar nuestro concepto de residuo por el de materia prima secundaria, reorganizar el sistema productivo por uno que reutilice y recicle, cambiar la conciencia del continente promoviendo el diseño ecológico, la fabricación con subproductos y un consumo responsable, que nos lleve a aprovechar más y desperdiciar menos.

Cambiar, a la postre, su modelo económico por uno que realmente sea eficiente y protejatan al medio ambiente como a la sociedad.

En definitiva, alcanzar la meta del desarrollo, ya si, sostenible.

4. Referencias bibliográficas

- Alenza García, J.F. en Santamaría Pastor, J.A. (dir.) (2016) *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel. *Desarrollo sostenible*: páginas 1387 a 1426.
- Cerdá Tena, E. et ali “*Economía circular*” en *Economía industrial* (2016) n° 401, Páginas 11 a 20.
- COM (2008) 811 final de 3 de diciembre de 2008: Comunicación de la Comisión Europea sobre el paquete sobre la economía circular: preguntas y respuestas.
- COM (2008) 811 final de 3 de diciembre de 2208: Libro verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea.

³⁰ COM (2017) 33 final

³¹ V. texto del Informe Brundtland, realmente denominado *OurCommonFuture*, 1987.

S. García García: “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”

- COM (2014) 0398 final, de 2 de julio de 2014: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”
- COM (2016) 773 final, de 30 de noviembre de 2016: Comunicación de la Comisión sobre el plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019.
- COM (2017) 33 final, de 26 de enero de 2017: 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
- Comisión Europea. “Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos”. Bruselas: Press releases database. Comunicado de prensa, 17 marzo 2016.
- Comisión Europea. “Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos”.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” COM (2015) 614 final de 2 de diciembre de 2015.
- Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* (2007), elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.
- Hernández Lozano, L.A. “El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de febrero de 2014.
- Jiménez Jaén, A. “El medio ambiente urbano: la estrategia europea para un desarrollo urbano sostenible” en *Revista General de Derecho administrativo*, nº 25 (2010).
- Jordano Fraga, J. “Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible” en *QDL* (2008) febrero. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Loperena Rota, D. “Hacia un concepto útil de desarrollo sostenible” en *Ambiente y Derecho* (2003) nº 1.
- Menéndez Sebastián, E.M. “La Carta del medio ambiente: la importancia de desarrollo sostenible” en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 11 (2006).
- Sanz Larruga, F.J. (dir.) (2016) *Derecho ambiental en tiempo de crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Stenmarck, A., Jensen, C., Quested, T. y Moates, G. (2016) *Estimates of European food waste levels*. Stockholm: European Union y COM (2017) 33 final.