

ECONOMÍA CIRCULAR: LA UNIÓN EUROPEA IMPULSA REFORMAS SOBRE LA BASE DE UN TEMA CRUCIAL, LA GESTIÓN DE RESIDUOS, CON EL FIN DE ALCANZAR MEJORAS ECONÓMICAS Y MEDIOAMBIENTALES

Autora: Sara García García, Doctoranda en Derecho Universidad de Valladolid

Palabras clave: Economía circular; Residuos; Unión Europea; Abonos

Índice:

- 1. Economía circular y medio ambiente: conversión de residuos en materias primas secundarias, introducción la propuesta de reforma del Reglamento sobre abonos de 2003**
- 2. Materias primas secundarias incluidas en la propuesta**
- 3. Propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos, principales objetivos**
- 4. Fuentes consultadas**

1. ECONOMÍA CIRCULAR Y MEDIO AMBIENTE: CONVERSIÓN DE RESIDUOS EN MATERIAS PRIMAS SECUNDARIAS, INTRODUCCIÓN A LA PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO SOBRE ABONOS DE 2003

Una economía circular, eficaz y duradera, es algo que ronda en la mente de la Unión Europea desde hace tiempo. El pasado diciembre, Bruselas lanzó un paquete de medidas con el que pretendía alcanzarlo, habiendo dado ahora el último de sus pasos en este marco. La economía circular no consiste más que en buscar el crecimiento económico pero de forma ambientalmente inteligente y sostenible.

Tal y como reconoció la Unión Europea, quedó patente que el modelo lineal de crecimiento económico, basado en la hipótesis de la abundancia, no se

ajusta ya a las necesidades de la sociedad actual en un mundo globalizado. Ya no cabe el que denomina «modelo del coge, fabrica y tira».¹

En un sistema perfecto de economía circular el valor de los productos y materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible; los residuos se reducen al mínimo, y los recursos se conservan dentro de la economía aún cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor.²

Una economía circular mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos. De este modo, con el ideal de la economía circular se reforzaría no sólo la protección al medio ambiente sino también la creación de empleo, la innovación y a la postre proporcionaría a Europa una ventaja competitiva en el mercado global.

Tal y como decía la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2014, «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».³

Pues bien, las medidas contenidas en el paquete propuesto por la Comisión incluyen acciones en torno al reciclaje y vertidos con una perspectiva a largo plazo, así como mejoras en la gestión de residuos, abordando 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.

Se prevén medidas para reducir el despilfarro de alimentos, normas de calidad para las materias primas secundarias, mejoras en la gestión del reciclaje en todo el territorio europeo, promoviendo la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética. También hay medidas que cuestionan la denominada «obsolescencia programada» de los productos del mercado,

¹ V. 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”. Bruselas: Press releases database. Comunicado de prensa, 2 diciembre 2015

² Cfr. COMISIÓN EUROPEA. “Paquete sobre la economía circular: preguntas y respuestas”. Bruselas: Press releases database. Hoja informativa, 2 diciembre 2015.

³ Cfr. Comisión Europea. 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/2014/0398 final.

importantes propuestas en el tratamiento del plástico o acciones para la reutilización del agua.⁴

En definitiva, la pretensión de las acciones propuestas es contribuir a «cerrar el círculo» de los ciclos de vida de los productos a través de un mayor reciclado y reutilización, aportando beneficios tanto al medio ambiente como a la economía.

Para todo ello, la Unión Europea ha puesto a disposición del programa un respaldo financiero de los Fondos Estructurales y de Inversión, de 650 millones de euros procedentes de Horizonte 2020 así como de 5500 millones procedentes de los Fondos Estructurales para la gestión de residuos.⁵ Esto denota la importancia y necesidad que rodea a este asunto.

La primera de todas estas medidas en ser ejecutada ha sido la llevada a cabo el pasado mes de marzo, cristalizada en una propuesta de reforma del Reglamento 2003/2003 sobre abonos.

La Comisión Europea se ha percatado finalmente de que las economías de los Estados miembros sufren «fugas de materiales valiosos»,⁶ que terminan siendo vertidos y tratados como residuos, menoscabando el ambiente y desperdiciando su potencial económico. Sobre esa base, parece necesario revisar la normativa actual sobre residuos. Empezar en concreto por la regulación sobre abonos o fertilizantes resulta un buen modo de reunir varias de las pretensiones antes anunciadas en una sola acción.

La pretensión del proyecto de Reglamento presentado este marzo es transformar una gran parte de nuestros residuos orgánicos en recursos, reduciendo así problemas medioambientales y aumentando de la capacidad económica del territorio europeo. ¿Por qué partir por los abonos? Porque en este sentido, el papel de los fertilizantes es fundamental, pues es uno de los principales usos que se puede aplicar a la gestión de residuos orgánicos, tan problemática en la actualidad.

La reutilización de estos residuos orgánicos, en este caso, para la elaboración de fertilizantes, los convierte en interesantes «materias primas secundarias».

⁴ V. perspectiva general sobre todas las medidas anunciadas desde el pasado año en 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” Op. Cit.

⁵ Cfr. COMISIÓN EUROPEA. “Paquete sobre la economía circular: preguntas y respuestas”. Op Cit.

⁶ V. COM/2014/0398 final. Op. Cit.

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».⁷

Ya en 2014 se tuvo la oportunidad de tratar en la sede de nuestra revista la novedosa cuestión de las materias primas secundarias. Entonces se nos remitió al concepto y delimitación que, sobre materia prima secundaria, realizó y plasmó la OCDE en sus Decisiones (88) 90/FINAL y C (92) 39/FINAL, sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos. En sendos textos se considera que, «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».⁸

La creación de materias primas secundarias nos permite cumplir el doble objetivo económico-ambiental de la economía circular: 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; así como económicamente, supone crear una nueva materia con la que comerciar, exactamente igual que si hablásemos de materias primas primarias procedentes de recursos extractivos tradicionales.

Ahora bien, existen varios problemas en torno a estas materias primas secundarias. El primero de ellos, tal y como reconoce la propia Comisión, con origen en la propia normativa sobre gestión de residuos, está en articular jurídicamente esa transformación de residuo a recurso; es decir, debemos analizar si una materia prima secundaria ya no debe ser considerada legalmente como «residuo», aclarando las normas vigentes sobre «final del vertido».⁹

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, y todo ello pretende ser tratado por el texto

⁷ V. Asunto C-444/2000, STJCE de 19 de junio de 2003, apartados 83 a 87.

⁸ 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.

⁹ 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.

propuesto. Con ello, se resolverían problemas que entorpecen una mayor protección ambiental y se otorgaría certidumbre y unas condiciones de competencia en el mercado común equitativas a los operadores.

2. MATERIAS PRIMAS SECUNDARIAS INCLUIDAS EN LA PROPUESTA

Una vez contextualizada mínimamente la cuestión de la que estamos hablando, son tres las preguntas que deben ser respondidas para entender, no sólo la propuesta de Reglamento, sino también las acciones sobre economía circular de la Unión Europea.

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

En pocas palabras, éste es el establecimiento de normas comunes para todos los Estados miembros que establezcan un marco claro sobre la conversión de biorresiduos en materias primas secundarias, pensando en su utilización para la fabricación de fertilizantes.

¿Qué supone la transformación de un residuo en un subproducto o materia prima secundaria?

Lo primero, un cambio normativo. En este caso, afectando a la normativa sobre residuos en general de la Unión y en particular el introducido en la propuesta de Reglamento. Dichas modificaciones deberían incluir lo dispuesto al respecto ya anteriormente en el ámbito comunitario.

De este modo, en la jurisprudencia reciente del TJUE, han sido establecidos tres criterios básicos iniciales para la determinación del paso de residuo a producto de un material:

« (...) si la reutilización del material no sólo es posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción, dicho material no constituye residuo.

Estas condiciones son acumulativas, es decir, deben cumplirse todas.

Además de estos criterios, el Tribunal ha indicado que la utilización prevista del subproducto debe también ser legal: 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».¹⁰

¹⁰ 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.

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

Se entiende que acudiendo a la definición previa que sobre *biorresiduos* tiene la Comisión Europea, estaremos ante la que aparecería en el nuevo Reglamento, y ante ese tipo de residuos que pretende “eliminar” y tratar dándoles una nueva oportunidad.

De este modo y acudiendo al texto del Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea de 2008, vemos que se entiende por biorresiduos «los 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».¹¹

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 cumplieren con los requisitos marcados para el paso de residuo a subproducto expuestos con anterioridad.¹²

Los biorresiduos en general y los residuos alimentarios en particular suponen un tremendo problema en los países desarrollados y una creciente preocupación en el ámbito concreto de Europa. Es una cuestión de índole ambiental, social y económica.

Según las estimaciones de Bruselas, «el total anual de biorresiduos generados en la UE se sitúa entre 76,5 y 102 millones de toneladas de residuos de alimentos y de jardinería incluidos en los residuos sólidos urbanos mezclados³ y en hasta 37 millones de toneladas procedentes de la industria alimentaria y de la bebida.

Los biorresiduos son residuos putrescibles y generalmente húmedos. Existen dos grandes tipos de flujos: residuos verdes de parques, jardines, etc. y residuos de cocina. Los primeros incluyen en general entre un 50 % y un 60 %

¹¹ V. LIBRO VERDE sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea: COM (2008) 811 final de 3 de diciembre de 2008.

¹² V. LIBRO VERDE de 2008. Op. Cit.

de agua y madera (lignocelulosa), y los últimos no contienen madera, pero puede llegar a tener hasta un 80 % de agua».¹³

Así pues, un primer paso en su tratamiento, como el propuesto en marzo por la Comisión no sólo es necesario sino recomendable.

Pues bien, éste es el *background* de la propuesta presentada; un proyecto de Reglamento que reforme el actual Reglamento 2003/2003 sobre abonos, actualizando su contenido a las mejoras técnicas más recientes y adaptando un sector tan importante y olvidado como éste al objetivo de economía circular del que hablamos, en pro de la protección del medio ambiente y del desarrollo económico del territorio europeo: Se basaría en la transformación de residuo a subproducto de parte de la ingente cantidad de biorresiduos existente en territorio europeo.

El triple objetivo por tanto 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.

3. PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO 2003/2003 SOBRE ABONOS, PRINCIPALES OBJETIVOS

Primera acción del paquete de economía circular, una importante revisión del Reglamento sobre abonos con el fin de mejorar la gestión de estos residuos mediante su transformación en subproducto: abonos. El segundo paso necesario, y previsto en la propuesta, es facilitar el reconocimiento de estos abonos orgánicos en el mercado único. Un nuevo Reglamento sobre abonos, que adaptaría al actual de 2003 a este contexto.

Una vez aclarado cómo pretende la Comisión Europea convertir los residuos en el subproducto abono, lo importante ahora está en destacar la segunda pretensión, de facilitar el acceso al mercado de los abonos orgánicos y obtenidos de lo que hoy son esos residuos y ponerlos en igualdad de condiciones con los abonos inorgánicos tradicionales.

Siguiendo las consideraciones de la propia Comisión Europea, la cuestión está en que el Reglamento 2003/2003 garantiza la libre circulación en el mercado interior de los abonos inorgánicos convencionales, (los cuales suelen ser

¹³ Cfr. LIBRO VERDE de 2008. Op. Cit.

obtenidos de la minería o producidos por procedimientos químicos consumiendo demasiada energía y generando mucho CO₂), y sin embargo no aparece en él referencia alguna a los fertilizantes orgánicos.¹⁴

Esta circunstancia supone que la aplicabilidad y comercialización en el mercado único del abono más innovador y respetuoso con el medio ambiente depende del reconocimiento mutuo entre los Estados miembros lo cual además, debido a la divergencia de las normas nacionales, resulta a menudo difícil.

El Reglamento de 2003, tal y como se lamentan por ello las instituciones de Bruselas, tampoco recoge nada relativo a «las preocupaciones medioambientales derivadas de la contaminación de los suelos, las aguas continentales, las aguas marinas y, en última instancia, los alimentos a través de los abonos». El problema no acaba ahí, y es que anualmente, la Unión Europea necesita importar una media de 6 millones de toneladas de fosfatos para la elaboración de los actuales abonos inorgánicos.

Con el sistema propuesto por 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.¹⁵

Ése es el mensaje que la Comisión transmite con su propuesta de Reglamento de abonos, 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.

El nuevo Reglamento propuesto para transformar el actual, de 2003, establece de este modo normas comunes sobre la conversión de biorresiduos en materias primas que pueden utilizarse para fabricar fertilizantes. Con el fin de solventar el problema de su inclusión en el mercado común y hacer que el esfuerzo que asume sea eficaz, define concretos requisitos de seguridad, calidad y etiquetado que deben cumplir todos los productos fertilizantes para ser objeto de libre comercio en toda la UE.

¹⁴ V. 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.

¹⁵ Cfr. COMISIÓN EUROPEA. “Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos”. Op. Cit.

La novedad aquí está, coherente con el contexto de la economía circular, en que 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 marcado 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.¹⁶

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.

Bien, esto es sólo un proyecto de reforma, pero con unas propuestas innovadoras e interesantes, beneficiosas para la protección del medio ambiente, así como para la situación económica de los Estados miembros de la Unión Europea.

Próximamente, el texto será remitido al Parlamento Europeo y al Consejo y esperamos que termine convirtiéndose en una realidad, pues el problema de la acumulación de residuos, también orgánicos, en la Unión hace tiempo que llegó a ser insostenible, y una solución como ésta, que permita no sólo su reducción, sino reutilización y mejoras en la economía y el empleo, es del todo necesaria.

4. FUENTES CONSULTADAS:

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”. Bruselas: Press releases database. Comunicado de prensa, 2 diciembre 2015, [en línea]. Disponible en Internet: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_es.htm> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

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, [en

¹⁶ Cfr. COMISIÓN EUROPEA. “Economía circular: nuevo reglamento para impulsar la utilización de abonos orgánicos y obtenidos de los residuos”. Op. Cit.

línea]. Disponible en Internet: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-827_es.htm> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

COMISIÓN EUROPEA. “Paquete sobre la economía circular: preguntas y respuestas”. Bruselas: Press releases database. Hoja informativa, 2 diciembre 2015, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_es.htm> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

COMISIÓN EUROPEA. 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”, Bruselas, 2.7.2014 COM(2014) 398 final, [en línea]. Disponible en Internet: < http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50edd1fd-01ec-11e4-831f-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

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”, Bruselas, 2.12.2015 COM(2015) 614 final, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-614-ES-F1-1.PDF> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

COMISIÓN EUROPEA. LIBRO VERDE sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea”, Bruselas, 3.12.2008 COM(2008) 811 final, [en línea]. Disponible en Internet: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2008\)0811_/com_com\(2008\)0811_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0811_/com_com(2008)0811_es.pdf) [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos”, Bruselas, 21.2.2007 COM(2007) 59 final, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0059&from=ES> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

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, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp->

[content/uploads/2014/01/2014_02_Hernandez_Lozano_Concepto-residuo.pdf](#) [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. “¿Qué son los biorresiduos domésticos?”. Madrid: Calidad y evaluación ambiental, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujos/domesticos/fracciones/biorresiduos/>> [Fecha de último acceso 20 de abril de 2016].