

Cuadrar el círculo

El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas

Alba Nogueira López

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

Abstract

Desde el nacimiento del Derecho ambiental, el impacto que tiene en el desarrollo económico ha sido una constante. Los llamados “cambios de paradigma más relevantes” en la legislación y las políticas de la UE en los últimos tiempos devuelven ese debate. Por un lado, el ambicioso impulso de la liberalización y la simplificación administrativa, especialmente después de la aprobación de la “Directiva Bolkestein”; por otro lado, su compatibilidad con la novedosa Estrategia de Economía Circular (CE) que busca frenar el colapso ambiental. La Estrategia de Economía Circular tenía la intención de producir “un cambio sistémico completo ... no solo en tecnologías, sino también en organización, sociedad, métodos y políticas de financiamiento”.

La Economía Circular requiere una fuerte planificación y apoyo público. Una visión integral de la economía circular exige ir más allá de los residuos y el reciclaje y centrarse en el diseño, la producción y el consumo. La dinámica de colaboración multinivel, público-privada y entre empresas, necesaria para la economía circular, puede chocar con elementos claramente prevalentes en el ordenamiento jurídico actual, ligadas al impulso de un mercado interior europeo, el derecho de la competencia o la unidad de mercado.

La necesidad de estudiar cómo encajar una formulación ambiciosa de la economía circular con reglas de mercado y económicas, poco favorables a matices ambientales o sociales, junto con el papel central que debe desempeñar la innovación, puede ofrecer un terreno favorable para la experimentación regulatoria. La legislación ambiental puede seguir actuando como un “laboratorio de pruebas” para los principios y técnicas legales, como lo hizo en el pasado.

Since the birth of Environmental Law, its impact on economic development has been a constant. The so-called “most relevant paradigm changes” in the EU Law and policies in recent times recapture that debate. On the one hand, the ambitious impulse of liberalization and administrative simplification, especially after the approval of the “Bolkestein Directive”; on the other, its compatibility with the novel Circular Economy (CE) Strategy that seeks to curb environmental collapse. The Circular Economy Strategy was meant to produce a “complete systemic change ... not only in technologies, but also in organization, society, financing methods and policies”.

CE requires strong public planning and support. A comprehensive view of circular economy calls to go beyond waste and recycling and focus on design, production and consumption. The dynamics of multi-level, public-private and between companies’ collaboration, that are necessary for circular economy, can collide with elements clearly prevalent in the current legal order, such as the impulse of the European internal market, Competition law or market unit.

The need to study how to fit an ambitious formulation of the circular economy with market and economic rules, scarcely open to environmental or social nuances, together with the central role that innovation should play, can offer a favorable ground for regulatory experimentation. Environmental law can continue to act as a “testing laboratory” for legal principles and techniques, as it did in the past.

* Este trabajo se realiza en el marco de Ayuda de Consolidación e estructuración 2017, Grupos con Potencial de Crecimiento, Xunta de Galicia y del Proyecto del Programa Marco UE Horizon 2020: “Transition from linear 2 circular: Policy and Innovation” (R2PI) (2016-PI141) Ref.730378. Agradezco a René Santamaría Arinas y Xavier Vence Deza los comentarios realizados sobre una versión preliminar de este texto.

Title: Squaring the circle. The complex balance between boosting circular economy and expansive market rules.

Keywords: Environmental Law, Circular Economy, Market rules, Better regulation, Competition Law, Enablers and barriers.

Palabras clave: Derecho ambiental, Economía circular, reglas de mercado, mejora normativa, Derecho de la competencia, apoyos y obstáculos.

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. Economía Circular. Objetivos ambiciosos, realizaciones modestas**
- 3. Caracteres necesarios para un impulso ambicioso de la de la economía circular**
- 4. Condicionantes para el desarrollo de la economía circular**
 - 4.1. Entre el Derecho de la competencia y la necesidad de acuerdos y estrategias colaborativas para cerrar el círculo**
 - 4.2. Proximidad para la circularidad o unidad de mercado y eliminación de cargas**
 - 4.3. Entre la “better regulation” y las necesidades de protección ambiental**
 - 4.4. Integración del conocimiento experto y empleo de técnicas instrumentales en un contexto de mayor discrecionalidad**
- 5. A modo de conclusión: retos jurídicos para un cambio sistémico necesario**
- 6. Bibliografía**
- 7. Tabla de jurisprudencia citada**

1. Introducción

Desde el nacimiento de la preocupación ambiental su impacto sobre el desarrollo económico y las reglas de mercado ha sido una constante. En este trabajo el medio ambiente, representado por la naciente estrategia de economía circular, y la economía, más concretamente el impulso ambicioso del mercado interior europeo en el contexto de la globalización neoliberal, el Derecho de la competencia y los procesos de eliminación de “cargas” administrativas, son revisados para ver en qué medida existen elementos de fricción que deben ser resueltos para no entorpecer toda la potencialidad que puede tener la economía circular para detener el acelerado proceso de deterioro ambiental.

En concreto, se busca realizar una reflexión sobre la intersección de los que se autocalifican como cambios de paradigma más relevantes del Derecho y las políticas de la UE en los últimos tiempos. Extraer enseñanzas, por un lado, del ambicioso impulso de liberalización, desregulación y simplificación, que cobra especial fuerza a raíz de la aprobación de la que he denominado como “termita Bolkestein” (NOGUEIRA, 2012a), y sus derivadas constitucionales, normativas, organizativas y jurisprudenciales; para dilucidar, de forma más prospectiva, en qué medida es compatible con la novedosa Estrategia de Economía Circular. Una estrategia que se anunció con el proclamado empeño de producir un “cambio sistémico completo...no sólo en las tecnologías, sino también en la organización, la sociedad, los métodos de financiación y las políticas” (COM (2014) 398 final/2, p.2) y que se indica que es “una megatendencia mundial irreversible” (COM (2019) 190 final, p. 11). Determinar, por tanto, los factores normativos, institucionales, organizativos que pueden propiciar ese “cambio sistémico” BACKES (2017, p. 16) en un contexto de liberalización reforzada e identificar qué aspectos pueden limitar la potencialidad de la Estrategia de Economía Circular. Una misión que no se aventura fácil puesto que “la adopción de un modelo económico de este tipo puede ser de todo menos un río de aguas tranquilas” (SADELEER, 2018, p. 233).

No vamos a detenernos a explicar con detalle en estas páginas el significado e impacto que ha tenido la transposición de la Directiva de Servicios, en particular en España, en términos de cambio en las técnicas de control de actividades, de simplificación administrativa, de impulso transversal de la unidad de mercado, de reorganización institucional -cuestiones todas ellas profusamente abordadas por la doctrina en la última década-, pero también en términos de mutación competencial larvada (ARZOZ, 2013, p. 177) o incluso se ha defendido que constitucional (DE LA QUADRA SALCEDO, 2009, p. 60). No obstante, para comprender el alcance y obstáculos que puede encontrarse la Estrategia de Economía Circular tendremos que realizar algunos apuntes sobre ciertas limitaciones que se derivan del empuje y efectos transversales que ha adoptado la liberalización en el sector servicios con todas sus secuelas (*better regulation*, garantía de unidad de mercado...) y su conexión con el Derecho de la competencia. El objeto de este trabajo es, en consecuencia, determinar la compatibilidad entre el impulso de un cambio sistémico ambiental mediante la Estrategia de Economía Circular y un modelo económico que atraviesa una fase de liberalización aguda en la regulación y el control administrativo y judicial de actividades económicas. En definitiva, contrastar qué pasos habría que dar para alcanzar el equilibrio

apuntado por LÓPEZ RAMÓN (2015, 58) cuando señalaba que “produce asombro, cuando no indignación, que todo se haya hecho bajo el lema de la *better regulation*, que parece convertirse en una fórmula *passé-partout* de la que puede hacerse uso en cualquier circunstancia, incluso postergando de manera flagrante, como sucede en estos casos, la esencial compatibilidad entre el desarrollo sostenible y el mercado interior establecida en el Tratado de Lisboa (2009)”.

2. Economía Circular. Objetivos ambiciosos, realizaciones modestas

La Economía Circular (EC) nace como una propuesta ambiciosa para llevar a cabo un cambio de paradigma productivo que permita avanzar de forma concreta hacia una economía sostenible. Frente al modelo de Economía Lineal basado en el uso masivo de recursos naturales y energía y la consiguiente generación de un creciente volumen de residuos y emisiones (extraer-fabricar-comprar-usar-eliminar), la Economía Circular busca reducir el uso de recursos y energía no renovables, prolongar la vida útil de los bienes, su reparación y su reutilización de forma que se reduzcan a la mínima expresión los residuos, que en todo caso deben ser reciclados en su totalidad y contribuir a regenerar el medio natural. Se trata de mantener en valor de forma permanente los recursos una vez que entran en el sistema, cerrando un círculo sin fin (“*closing the loop*”). Ciertamente, debe advertirse que existe una considerable dispersión conceptual y, sobre todo, una distancia a veces muy llamativa entre los conceptos y objetivos ambiciosos y las concreciones a menudo modestas.

“Una economía circular mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos. Funciona reteniendo los recursos en la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida, de modo que puedan continuar utilizándose con provecho una y otra vez para crear más valor”, proclamaba el inicial (retirado) programa Barroso (COM (2014), 398final/2, 2). En parecidos términos se pronunciaba el Plan de acción impulsado por la Comisión Juncker “la transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos, constituye una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva” (COM(2015) 614 final, 2). Para ello se pone el acento no solamente en la fase en que esos recursos se convierten ya en residuos y, por tanto, en la jerarquía aplicable a estos, sino, fundamentalmente, en su ecodiseño, en la reducción de uso de materiales, en el mantenimiento y reparabilidad, en el alargamiento de uso o en la simbiosis industrial para el aprovechamiento de subproductos de forma que no se conviertan en residuos. Se lanza así incluso la pregunta retórica de si será en ese contexto necesaria alguna legislación de residuos, ya que pronto no debería haber ningún o casi ningún residuo, o si la legislación de residuos debería ser sustituida por normas sobre materiales y productos (BACKES, 2017, p. 15).

Esta perspectiva tendente al “residuo cero”, que gira la vista desde los residuos hacia los recursos, se inicia tímidamente con la Directiva marco 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008 de residuos, pero adquiere “carta de naturaleza” (SANTAMARÍA, 2014,

p. 2675) con el VII Programa de acción en materia de medio ambiente que anticipa la puesta en marcha del paquete de Economía Circular.

Los principales hitos políticos de esta senda (por cuanto se recogen en “actos atípicos”), a los que se unen ya las primeras modificaciones legislativas y también ciertos documentos sectoriales, serían los documentos comunitarios:

COM (2010) 2020 final, “Europa 2020-una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

COM (2011) 21 final, “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”.

COM (2011) 571 final, “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”.

(Séptimo) Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020, «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», aprobado por Decisión 1386/2013, de 20 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo.

COM (2014) 398 final, “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”.

COM (2015) 614 final, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”.

COM (2017) 33 final, “Informe sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular”.

COM (2018) 29 final, “Marco de seguimiento para la economía circular”.

COM(2019) 190 final, “Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular”.

El concepto de economía circular vendría a cumplir esa función heurística y puente señalada por DÍEZ SASTRE (2018, pp. 150-151) de abrir nuevas perspectivas sobre la realidad o “encontrar nuevas normas no formuladas (en el caso concreto de los principios)” que no sólo comunica el Derecho con otras disciplinas, sino que debe producir “una verdadera interconexión que contribuya a una nueva construcción jurídica de una realidad compleja”. Se identifica, efectivamente, con el concepto de economía circular una nueva construcción jurídica de una realidad compleja que exige señalar con precisión qué aporta de nuevo con respecto a otros conceptos ya existentes. Si la EC cambia el enfoque y, por tanto, no es sinónimo de residuos, debemos analizar qué elementos nuevos introduce y qué régimen jurídico específico lo acompaña para propiciar el proclamado cambio sistémico.

No obstante, por el momento se percibe que este es aún un concepto en discusión (MERLI et al., 2017) y que hay una cierta pugna por definir sus contornos amplia o restrictivamente.

La *Ellen McArthur Foundation*, referente en la generación de conocimiento y difusión de buenas prácticas sobre esta cuestión, entiende que:

“mirando más allá del actual modelo extractivo industrial coger-usar-tirar, una economía circular busca redefinir el crecimiento, centrándose en los efectos beneficiosos para el conjunto de la sociedad. Implica desacoplar progresivamente la actividad económica del consumo de recursos finitos y descartar residuos

fuera del sistema. Apoyada en una transición hacia fuentes de transición renovables, el modelo circular crea capital económico, natural y social. Está basada en tres principios: erradicar los residuos y la contaminación; mantener los productos y materiales en uso y regenerar los sistemas naturales”.

En esa línea, KIRCHHERR et al. (2017, p. 29), tras revisar hasta 114 definiciones diferentes de economía circular, llegan a una definición comprensiva que implicaría “un sistema económico que sustituye el concepto de “fin de vida” por reducir, reusar alternativamente, recuperar materiales en procesos de producción/distribución y consumo. Opera en un nivel micro (productos, empresas, consumidores), en un nivel meso (parques eco-industriales) y macro (ciudad, región, estados y más allá), con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible, al mismo tiempo que se crea calidad ambiental, prosperidad económica y equidad social, para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Se facilita con modelos de negocio novedosos y consumidores responsables”. De esta definición es relevante tanto la perspectiva holística de las implicaciones que tiene la economía circular si se pretende un cambio sistémico, como su conexión con el concepto de desarrollo sostenible.

¿En qué punto se sitúa actualmente la UE en ese espectro de posibles enfoques? Parece claro que, cuando menos a efectos comunicativos, la UE enuncia esto como una prioridad europea y, como hemos señalado, entiende que su pleno desarrollo debería llevar a un cambio de gran intensidad o sistémico. Un cambio, por otra parte, que es perentorio y que está en el centro del camino para alcanzar la visión de Europa en 2050 que encabeza el VII Programa Marco de Acción en materia de Medio Ambiente:

“1. La acción hasta 2020 y después de esa fecha se inspira en la siguiente visión de 2050:

En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial”.

Sin embargo, la ampulosidad de estas declaraciones y propósitos deben ser contrastadas con la evidencia que se deriva de las primeras iniciativas adoptadas para poner en marcha el plan de acción y, más concretamente, con su desarrollo normativo. La primera cuestión que se debe señalar es que el nacimiento del plan de acción fue complejo. A pesar de tener un enfoque comedido, el paquete de economía circular de la Comisión Barroso fue retirado por la nueva Comisión Juncker a principios de 2015 -no sin oposición por parte del Parlamento europeo y de diversos Ministerios de Medio ambiente- presentando un nuevo paquete revisado a finales de ese mismo año. El Plan de Acción de 2015 desgranaba un abanico amplio de medidas que tocaban a todas las fases de la cadena de valor, propuestas sectoriales y acciones multinivel. Sin embargo, una buena parte de las medidas que se consideraban necesarias no se han traducido en acciones concretas o entran en contradicción con políticas que forman parte del núcleo duro de la acción comunitaria, por lo que parece difícil que se cumpla el objetivo temporal y el alcance enunciado.

“El objetivo es garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el mercado único, y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo, así como un conjunto de acciones concretas, amplias y ambiciosas que se llevarán a cabo antes de 2020” (COM (2015)614 final, 2).

No obstante, se mantiene un pulso por parte de otras instituciones europeas que empujan para extraer todas las potencialidades del concepto de economía circular. Uno de sus principales órganos consultivos, el Consejo Económico y Social (CES), en un reciente [Dictamen](#) (COM (2018) 29 final, “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre un marco de seguimiento para la economía circular”) indica que “es necesario que el seguimiento deje de estar excesivamente centrado en los residuos” y demanda ir más allá centrándose en el diseño, la producción y el consumo. Es posible apreciar, efectivamente, que los pasos dados parecen ir “perdiendo fuelle” optando por un enfoque poco ambicioso o muy anclado en la vieja perspectiva de los residuos (reciclaje, reducción), obviando tanto el aspecto energético - cerrar el círculo necesariamente implica limitar el consumo energético en los procesos-, como las fases de diseño de los productos, producción (remanufacturación, cambio de materiales, reutilización, minimización de consumo de recursos) y consumo (reparación, uso compartido, recuperación de materiales...) que son esenciales para que realmente exista un cambio cualitativo en el patrón de crecimiento.

Por de pronto los dos ámbitos donde la UE ha dado pasos para adoptar medidas de implementación, el marco de seguimiento (fijación de indicadores) para la economía circular (COM (2018) 29 final) y el primer paquete normativo publicado en junio de 2018, muestran que la economía circular es un concepto que ha venido para quedarse pero, como indicaba el CES, en que las iniciativas existentes siguen siendo fundamentalmente del ámbito de los residuos; además de que muchas resultaban obligadas por las previsiones de revisión que se derivaban de la Directiva de Residuos de 2008.

El paquete normativo de 2018 abarcaba los siguientes actos legislativos:

[Reglamento \(UE\) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento \(CE\) n. o 834/2007.](#)

[Directiva \(UE\) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los res.](#)

[Directiva \(UE\) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.](#)

[Directiva \(UE\) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.](#)

[Directiva \(UE\) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.](#)

[Decisión \(UE\) 2018/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican el Reglamento \(UE\) n. o 1257/2013 y las Directivas 94/63/CE y 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 86/278/CEE y 87/217/.](#)

Este paquete normativo inicial, más allá de ceñirse fundamentalmente al ámbito de los residuos, es indicativo de en qué medida el enfoque jurídico de esta cuestión es plural y lo será más a medida en que se amplíe el enfoque de sectores y fases del ciclo incluidas. Si se examina el encuadramiento de esas normas en el sistema de fuentes de la UE vemos como las bases jurídicas para la adopción de esos textos son diversas. Mientras que el Reglamento 2018/848 se ancla en el artículo 43, apartado 2 del TFUE, por tanto, en las competencias sobre la política agraria común; la mayoría de las Directivas 218/850, 2018/851, 2018/852 más ligadas a residuos, se apoyan el título de medio ambiente (art. 192, apartado 1 TFUE), al igual que la Decisión 2018/853; pero la Directiva 2018/852 de envases y residuos de envase, usa el artículo 114 TFUE, que busca la “aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”, en una clara muestra de que la UE cuando menos en residuos quiere dar un paso adelante para hacer cumplir su normativa con criterios homogéneos para todos los Estados miembros.

Más decepcionante es la (non nata) Estrategia española de Economía circular “[España circular 2030](#)” presentada a inicios de 2018 y que acumulaba una serie de planes, algunos ya existentes y otros escasamente conectados con ella, en un documento deslavazado y carente de prescriptividad ([PUENTES COCINA, 2018](#)).

Sin entrar en un análisis pormenorizado de estas iniciativas, hay que dejar constancia de los trazos comunes más destacados de los textos europeos en tanto que ilustran la interpretación que se busca dar a este concepto. En primer lugar, sobre el paquete normativo publicado en junio de 2018 hay que señalar que se trata fundamentalmente de una revisión de las principales normas de residuos europeas tanto generales, como sectoriales. Tan sólo se aparta de ese rasgo el Reglamento (UE) 2018/848 de producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos, que por otra parte no menciona la economía circular en su texto. El núcleo de la reforma aborda cambios en las operaciones de gestión de los residuos, un aumento de los compromisos de preparación para la reutilización o el reciclado o una limitación gradual del vertido de residuos, retoca algunos conceptos (subproducto, materia prima secundaria, residuos municipales, residuos no peligrosos, residuos de la construcción), pero, en realidad, “no responde a nuevos compromisos en materia de economía circular, sino a previsiones de revisión contenidas en las Directivas de Residuos y la Directiva de Envases (en plazos, por cierto, ya vencidos)”, como recuerda [SANTAMARÍA \(2018\)](#). Retoques conceptuales, elevación de umbrales o cambios menores en aspectos ya regulados de los residuos, no parece que permitan hablar de un cambio de paradigma.

Incluso, esa falta de ambición podría tener un efecto desincentivador de la innovación, una de las principales herramientas para el avance de la economía circular. “La innovación es un elemento clave de este cambio sistémico”, afirma el Plan de acción de la UE para la economía circular de 2015 -cuestión en la que inciden con insistencia otros documentos como COM (2017) 33 final; COM

(2018) 29 final, 101-. La innovación radical requeriría un contexto en que se enuncien objetivos ambientales de alcance fuerte con un marco temporal largo, mientras que la innovación incremental se facilita con objetivos que se revisan cada cierto tiempo; pero si el legislador elige hacer mejoras escalonadas de los objetivos ambientales, las innovaciones radicales tienden a paralizarse (BACKES, 2017, p. 32).

Realmente los elementos jurídicamente más novedosos y relevantes de este paquete normativo tienen que ver con un reforzamiento de las obligaciones de notificación, recogida de información y control. En clara sintonía con esta necesidad de reforzar los mecanismos que pueden permitir determinar el grado de cumplimiento de estas normas se sitúa el “[Marco de seguimiento para la economía circular](#)” (COM (2018) 29 final). La determinación de los indicadores de seguimiento que permitirán contrastar la evolución de los objetivos fijados, unida a unos mecanismos de información mejorados y claramente aumentados, pone de manifiesto que probablemente, cuando menos en materia de residuos, la UE sí que pretende realizar cuando menos un esfuerzo de mejora en el cumplimiento normativo.

Por otra parte, el paquete normativo aprobado introduce una serie de disposiciones institucionales que determinan el papel que va a jugar la Comisión europea. Los textos publicados suponen una limitación, con respecto a las propuestas que se manejaron, de la capacidad de la Comisión europea para adoptar tanto actos delegados como actos de ejecución. Si bien la Comisión buscaba tener las más amplias facultades sobre los actos delegados pudiendo adoptarlos con carácter indefinido, las Directivas establecen un plazo máximo, sometido cumulativamente a una rendición de cuentas, a la posibilidad de oposición a su renovación por el Consejo o el Parlamento y a que cada acto delegado se consulte con “los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo Interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación” (art. 38 bis Directiva de Residuos y en parecidos términos en las otras Directivas). Con respecto a los actos de ejecución (art. 39 DR) también se endurecen las propuestas de modo que la Comisión sólo podría adoptarlos con informe favorable del comité de representantes de los Estados miembros, pero nunca en caso de silencio. La Comisión europea queda, por tanto, a ambos efectos -actos delegados y de ejecución- sometida a la opinión de los Estados miembros y con unas atribuciones más limitadas que las que buscaba inicialmente para dictar actos de desarrollo o revisión de este paquete normativo.

En consecuencia, por el momento aún estamos en una fase en que el actual desarrollo jurídico no permite decir que avanzáramos mucho con respecto a la evaluación inicial que hacía SANTAMARÍA (2014, p. 2677) de que desde “una concepción positivista del Derecho podrían considerarse, más que *soft law*, «gaseosa jurídica», si se permite la expresión”. Para que la economía circular suponga un salto cualitativo frente a la clásica política de residuos debería optarse por un enfoque amplio entre las múltiples definiciones que, se advierte (VENCE, 2018), pueden acabar produciendo un efecto cacofónico que devalúe el concepto o que acabe restringiéndolo a una versión “minimalista” que se limite a las 3-Rs (reducir, reusar, reciclar). El Informe de la Comisión sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular (COM (2019) 190 final), de hecho, señala como empiezan a abrirse nuevos proyectos que amplían el enfoque (eco-diseño, reparabilidad, obsolescencia

programada...) en la línea de completar el círculo.

El documento "[Sustainable Products in a Circular Economy - Towards an EU Product Policy Framework contributing to the Circular Economy](#)", COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (SWD(2019) 91 final), Bruselas 4.3.2019, aborda de forma específica los aspectos que es necesario reforzar en relación con el diseño, uso y deshecho de productos para su circularidad incidiendo tanto en cómo tratar categorías de productos concretas, como, sobre todo, reformular el etiquetado, compra pública verde, derechos de los consumidores, modelos de consumo compartido, reparación, mercados de segunda mano, remanufactura, etc. En definitiva, ampliar la perspectiva de la circularidad superando la zona más trillada de los residuos.

La ambición conceptual y de enfoque en relación con la economía circular, en definitiva, se ve parcialmente enfriada por las circunstancias apuntadas, pero ello no es óbice para que sea preciso determinar en qué medida esto es debido a una simple cuestión de inmadurez subsanable con el paso del tiempo, a factores exógenos ligados al principio de subsidiariedad o a la colisión con otros intereses más prevalentes en la agenda europea que pueden lastrarla de forma más duradera.

3. Caracteres necesarios para un impulso ambicioso de la de la economía circular

A nuestro juicio, transversalidad, proximidad y cooperación son principios conocidos para el Derecho ambiental que pueden jugar un papel relevante en un enfoque ambicioso de economía circular y servir de parámetros para contrastar la proporcionalidad de las medidas que exigiría este enfoque. Una pequeña alusión a ellos puede ser útil para percibir la aproximación institucional, normativa y el abanico de técnicas que requeriría y apreciar los obstáculos que se puede encontrar.

Sabemos que desde el Acta Única Europea la integración del medio ambiente en las otras políticas europeas, la nota de transversalidad o integración es una constante. No obstante, la economía circular en su vocación de cerrar el círculo refuerza esa transversalidad en distintos planos. Por un lado, en el ámbito de acción, como señalaba KIRCHHERR, con esa necesidad de actuaciones en un plano micro (productos, empresas, consumidores), meso (ecoparques) y macro (impulso institucional a distintos niveles). También, por la intervención en los distintos puntos de la cadena de valor y en todos los sectores. Finalmente, porque se precisan instrumentos transversales y diversos para conseguir la circularidad (planificación, mejora regulatoria, compra pública verde, acuerdos voluntarios, financiación, innovación, normalización, información y monitorización). Para ello es preciso definir una metodología integrada para una coordinación "horizontal, vertical y temporal" en línea con lo que postula ALONSO IBÁÑEZ (2016, p. 197) para el desarrollo urbano sostenible.

Tampoco es nuevo el principio de proximidad. De hecho, rige, junto con el de autosuficiencia, en materia de gestión de residuos (aunque en su estado de evolución actual se aplica a operaciones de eliminación, pero no de valorización) y es una derivación directa del principio recogido en el TFUE de corrección preferentemente en la fuente. Sin embargo, este enfoque de que "las políticas de economía circular deberían garantizar que los círculos fueran duraderos, cortos, locales y limpios", con las excepciones que pueden ser precisas para determinadas actividades industriales

cuyos circuitos puede tender a ser más amplios (COM (2015) 614 final, 99), es precisamente uno de los puntos donde puede existir más discrepancia en la interpretación del alcance de la economía circular y de las medidas necesarias para implementarla. VENCE (2018) incide en que la limitada presencia de la cuestión espacial, y más específicamente de la proximidad, en la literatura académica y textos sobre la economía circular supone una opción por una versión “débil” en términos de sostenibilidad que favorece especialmente el modelo de negocio de las grandes compañías. Además de prescindir de los problemas de transporte, consumo energético, infraestructuras y emisiones que origina la creciente dispersión geográfica de las grandes corporaciones con cadenas globales de valor como parte de los objetivos de la economía circular, se dejarían de lado cambios cualitativos en la organización de las cadenas de valor, de las relaciones entre productores y consumidores, entre productores y usuarios, en el consumo compartido y, finalmente, en la cohesión social.

La cooperación destaca como otro rasgo distintivo de las medidas que requiere la economía circular. Cooperación administrativa multinivel para trabar adecuadamente las estrategias de implantación y aplicación en la que no debe olvidarse el plano internacional ya que los cambios que se requieren no pueden colocar a las empresas europeas en inferioridad de condiciones frente a terceros. Cooperación entre empresas para crear sinergias de aprovechamiento de recursos (simbiosis industrial, reutilización de materiales, reciclaje). También dinámicas cooperativas en los modelos de consumo y uso de los productos mediante uso compartido de bienes o aprovechamientos no-propietarios (a los que no es ajeno el debate sobre a qué denominamos economía colaborativa). Cerrar el círculo obliga a concebir un modelo que no puede actuar con compartimentos estancos desvinculado de sus sinergias o impactos en los flujos de recursos globales.

Ahora bien, estos tres caracteres -transversalidad, proximidad y cooperación-, que entroncarían con una concepción ambiciosa de la economía circular, pueden entrar en contradicción con aspectos relevantes de las políticas de regulación económica, defensa de la competencia o impulso de las reglas de mercado desprovistas de otras consideraciones, como señalaremos a continuación, por lo que es necesario identificar los obstáculos o dificultades de encaje entre estos dos ámbitos.

4. Condicionantes para el desarrollo de la economía circular

Parece difícil articular un cambio de estas características sin una “caja de herramientas” normativas, económicas, administrativas, que acompañen adecuadamente la envergadura de los cambios precisos. En el lanzamiento del Plan de acción para la Economía Circular en la UE en 2014 la Comisión europea apuntaba una serie de instrumentos de implementación que aparentemente remiten más al *soft law* o a los clásicos mecanismos de fomento que a fórmulas de intervención administrativa “fuertes” que requieran de una regulación positiva para acompañar el despliegue de ese anunciado cambio sistémico. Se señalaba así que “la Comisión trabajará con las partes interesadas en el desarrollo de un marco facilitador de la economía circular aplicando medidas que combinen la regulación inteligente, los instrumentos basados en el mercado, la investigación e

innovación, los incentivos, el intercambio de información y el apoyo a los enfoques voluntarios” (COM (2014), 398 final, 4). *Smart regulation*, instrumentos de mercado o enfoque voluntario han sido palabras fetiche de la política ambiental europea de los últimos años -caracterizada por algunos de sus principales estudiosos como de desregulación ambiental escondida bajo la bandera de la buena regulación con una orientación neoliberal (KRÄMER, 2011, p. 425) o en que la “ley ha sido llamada a bajar de su pedestal para adherirse a los requerimientos del mercado” (SADELEER, 2014, pp. 216-217)-, pero que en muchas ocasiones enmascaran la postergación de los objetivos ambientales en las políticas europeas de medio ambiente y en buena medida, por extensión, en las internas de los Estados miembros.

Sin embargo, a nuestro juicio, la economía circular va a exigir poner en marcha instrumentos de planificación y apoyo fuertes que permitan aprovechar plenamente los recursos y “cerrar el círculo”. Además, si se opta por una visión comprensiva o amplia de la economía circular el enfoque tiene que ir más allá de los residuos y del reciclaje y centrarse en el diseño, la producción y el consumo. El eco-diseño, la simbiosis industrial, la re-manufacturación, los nuevos modelos de consumo que substituyen propiedad por servicios o que precisan reforzar las garantías del consumidor frente a la obsolescencia programada o la reparabilidad de los productos (existencia de piezas, fiscalidad, posibilidad de desensamblaje...), presentan retos jurídicos de envergadura que afectan a diversos sectores del ordenamiento y requieren tanto de acuerdos voluntarios en el ámbito privado, como de la capacidad de concertación y dirección de la estrategia desde el ámbito público.

4.1. Entre el Derecho de la competencia y la necesidad de acuerdos y estrategias colaborativas para cerrar el círculo

Las dinámicas de colaboración multinivel, público-privado y entre empresas, que señalamos como necesarias para la economía circular, encuentran un punto de fricción claro con las normas de defensa de la competencia, tanto en relación con los acuerdos entre empresas competidoras, como entre empresas que no compiten entre si (ej. fabricantes y proveedores).

Una muestra de estas tensiones puede apreciarse en la necesidad de aprobación en 2016 de las Directrices sobre Competencia y Sostenibilidad, promovidas por el Ministerio de Economía de Holanda, que buscan dar pautas Autoridad Holandesa de la Competencia (ACM) y superar fricciones previas con la Comisión europea como las surgidas en relación con un acuerdo entre gobierno, granjeros y comercio para mejorar la calidad alimentaria de los pollos ([Chicken of tomorrow Case](#)).

La simbiosis industrial, por ejemplo, que busca el reaprovechamiento de residuos, energía o agua restantes de unas empresas como parte del proceso productivo de otras, necesita el impulso de una estrategia de innovación que favorezca el cierre del círculo, una planificación (espacial, industrial, infraestructuras...) que la facilite, y también acuerdos entre empresas, que generalmente no son competidoras, que identifiquen ámbitos de colaboración para aprovechar recursos.

El eco-parque industrial de [Kalundborg](#) en Dinamarca surgió precisamente por acuerdos entre empresas: “La planta eléctrica ASNAES vende vapor a la refinadora STATOIL y a la planta farmacéutica NOVODISK, y el calor obtenido de los generadores se usa para la calefacción de edificios en la ciudad,

así como para calentar invernaderos y granjas acuícolas. Además de esto, la refinería STATOIL vende gas combustible y agua de enfriamiento a la planta eléctrica ASNAES, y el azufre que produce se envía a la planta de ácido sulfúrico de KEMIRA. Y en el segundo eslabón: el de consumidores primarios, la industria de paneles de cartón yeso GYPROC utiliza el sulfato de calcio enviado por la planta eléctrica ASNAES y el gas combustible de la refinería STATOIL para la fabricación de paneles. Y la planta farmacéutica NOVODISK genera un lodo biológico que es usado como fertilizante en las granjas, y la mezcla de levadura en la producción de insulina se utiliza como suplemento para alimentar cerdos”.

La coexistencia del Derecho de competencia con el impulso de mecanismos colaborativos para conseguir objetivos ambientales presenta actualmente aspectos controvertidos (el debate sobre qué es realmente economía colaborativa y las medidas de intervención administrativa sobre esta, es un ejemplo) que pueden alcanzar nuevas dimensiones debido al papel relevante que juegan los acuerdos tanto entre empresas, como público-privado para impulsar estrategias circulares.

La incompatibilidad con el mercado interior, y consecuente prohibición de “todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior” (art. 101 TFUE) sólo acepta una excepción que debe cumplir cuatro condiciones cumulativas señaladas en el apartado 3 de ese mismo artículo: que esos acuerdos promuevan el progreso técnico y económico, sean indispensables, proporcionen una participación equitativa en los beneficios a los consumidores y no eliminen la competencia. La evaluación que realiza la Comisión europea de estas condiciones, situando los “beneficios de los usuarios” en el centro de su revisión, dificulta tomar en consideración tanto beneficios futuros (ej. ahorro de materiales, reducción de la contaminación), como el traslado de estos a otros lugares (ej. menos contaminación donde se extraen las materias primas), además de complicar la evaluación de acuerdos de sector (ej. simbiosis industrial), a lo que se añade una evaluación puramente cuantitativa frente a aspectos más cualitativos propios de las mejoras ambientales (GERBRANDY, 2016). Hay una cierta contradicción de raíz por lo que, a pesar de que existan elementos que podrían acercar ambas perspectivas (como podría ser definir herramientas o indicadores que permitan cuantificar los beneficios ambientales), lo cierto es que, en el proceso hacia una economía circular, el gobierno no solo es un regulador del mercado, sino que también participa activamente en el diseño y es preciso que se tomen en consideración otras variables que las propiamente económicas y de mercado.

Se han explorado distintas opciones para intentar compatibilizar ambos enfoques. GERBRANDY (2017,199) apunta la dificultad de flexibilizar la evaluación realizada por las autoridades de la competencia y propone dos rutas alternativas. La primera exigiría basar las normas de competencia no sólo en el impacto en el bienestar del consumidor, sino también sobre intereses no económicos; aunque considera que la interpretación actual del Derecho de la competencia por parte de la Comisión Europea y las autoridades nacionales dejan poco margen para esto (si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia podría ser más proclive). Esta apreciación la lleva a concluir que, a largo plazo, la solución más factible pasa por reconsiderar los fundamentos mismos de las leyes de mercado, ya que esos principios en su actual formulación no encajan con una transición a una economía circular y una organización sostenible de la sociedad. Una valoración que conecta

con un debate recurrente que es cómo tomar en consideración intereses colectivos como los ambientales, con externalidades que trascienden a los individuos, frente a mecanismos de mercado estructurados fundamentalmente desde la óptica de precios, competencia, etc...

TOWNLEY (2013) defiende que un elemento de proximidad y de “diversidad coordinada” en el Derecho de competencia de la UE podría servir para superar la rigidez interpretativa centralizada en manos de la Comisión europea, dando paso a una mayor capacidad de las autoridades internas de competencia para realizar con flexibilidad interpretaciones, por ejemplo, sobre el bienestar de los consumidores. Se podrían así experimentar nuevos enfoques y adaptarse a las sensibilidades existentes a nivel nacional, sin descuidar la existencia de mecanismos de intercambio y cooperación que aseguren una cierta uniformidad. Señala, además, que esa diversidad (propia de sistemas de competencia asentados como el estadounidense y el alemán) presentaría ventajas en términos de tolerancia, resolución de problemas jurisdiccionales, legitimación democrática y adaptación a la diversidad nacional. Una flexibilidad que, por otra parte, se anota, las autoridades europeas de la competencia parecen reservar sólo para actores con peso político como Alemania (WILK, 2013, p. 46), por ejemplo, en el inicio de la implantación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor en materia de residuos, pero que en términos generales no existe para atender consideraciones ambientales al margen de la estricta interpretación de las normas de competencia. El sistema de “punto verde” austríaco, por ejemplo, fue sancionado por prácticas anticompetitivas. Precisamente ese es uno de los ámbitos que puede ejemplificar la línea fronteriza con el Derecho de la competencia, singularmente si los sistemas son colectivos.

El diseño de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, de acuerdo con el principio quien contamina paga, por el que adquieren la obligación de financiar la recogida separada, el transporte y el tratamiento de los residuos que generan, es clave para el desarrollo de la economía circular. La CNMC en un muy reciente informe indica que “el acceso a información comercial sensible de los productores, podría aumentar el riesgo de colusión entre los operadores integrantes del mismo”; también recomienda que los acuerdos con los entes locales se rijan por los principios de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para “la salvaguarda de la libre competencia en los procesos de licitación” y advierte que “las autorizaciones distinguiendo en función del territorio en el que realizará sus actuaciones el sistema no deben en ningún caso vulnerar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”. Resulta claro, pues, que se necesita rediseñar el terreno de juego para que un avance ambicioso de la circularidad sortee los obstáculos que plantea la defensa de la competencia.

Otro ámbito que se va a ver tensionado es el de la fiscalidad verde, que ha sido citada recurrentemente como una herramienta para impulsar la circularidad. La posibilidad de dar un tratamiento fiscal favorable, por ejemplo, a los servicios de reparación o a los productos reparados puede verse sometida a examen bajo el prisma del régimen de ayudas de Estado de la UE. De hecho, hemos visto en fechas próximas cómo el TJUE (por todas STJUE de 26 de abril de 2018, C-236/16 y C-237/16) ante una serie de cuestiones prejudiciales sobre los impuestos verdes a grandes establecimientos comerciales de varias Comunidades Autónomas da una respuesta matizada sobre su compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado. Por un lado indica que “no constituye una

ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, un impuesto como el controvertido en los litigios principales, que grava a los grandes establecimientos comerciales en función, fundamentalmente, de su superficie de venta” y en paralelo exonera a un conjunto de sectores (construcción, maquinaria, mobiliario, vehículos, viveros, carburantes...), aunque para ello es preciso que “tales establecimientos no tengan un impacto negativo sobre el medioambiente y la ordenación del territorio tan intenso como los otros, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente”. Habrá que motivar por tanto adecuadamente el impacto ambiental de las medidas tributarias para que superen ese examen.

4.2. Proximidad para la circularidad o unidad de mercado y eliminación de cargas

En términos de sostenibilidad son preferibles los ciclos cortos, porque permiten reducir el consumo de energía, ahorran contaminación por el transporte, favorecen patrones de consumo colaborativo y facilitan el control de los flujos de recursos; no obstante, es necesario determinar cómo se compatibiliza esa “proximidad” con el impulso fuerte del mercado interior europeo y la unidad de mercado estatal.

La aprobación de la Directiva 123/2006 de Servicios (DIRSE) sometía a evaluación los requisitos de acceso o ejercicio de una actividad de servicios que impliquen “límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en (...) de una distancia geográfica mínima entre prestadores” (art. 15.a, transpuesto casi literalmente en el art. 11 de la Ley 17/2009). Por su parte la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (que se erige en su preámbulo como una continuación de la DIRSE “dado que es indudable que un mejor funcionamiento del mercado único español tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del Mercado Interior de la Unión Europea”) tiene como objetivo principal eliminar las “cargas” interiores que dificultan o impiden la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. Se ha defendido incluso que esta regulación de la unidad de mercado constituye una mutación constitucional con respecto a la interpretación existente de este principio “que lo convierte en una cláusula ideológica, sin valor territorial, destinada a solventar conflictos entre la libre empresa – entendida en todas sus facetas – y la legítima capacidad de intervención de las administraciones públicas” (SOLANES, 2017, p. 91).

La LGUM se apoyaba para ello en un “principio de eficacia en todo el territorio nacional” (art. 19 y 20) que atacaba todos los requisitos, medios de intervención administrativa o trámites que tuvieran como efecto “directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico” (art. 3). Si bien este principio se declara inconstitucional por la STC 79/2017, de 22 de junio, lo cierto es que esta inconstitucionalidad lo es más por la concreta fórmula elegida que por el resultado que perseguía.

FJ 12. “El Estado, para promover la unidad de mercado, puede en ejercicio de sus competencias transversales crear un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional”. FJ13 “La Ley 20/2013 renuncia a fijar por sí misma unas normas armonizadas que aseguren la unidad de mercado en todo lo que se considere esencial, con el fin de evitar la aparición de obstáculos que puedan fragmentarlo, normas a las que deberían sujetarse tanto los operadores económicos como las Comunidades Autónomas

al ejercer sus competencias en su territorio”.

De hecho, un examen a la intensa actividad de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia muestran su operatividad de facto pese a ese revés constitucional (vid. por ejemplo STC 121/2018, de 31 de octubre) y su vigencia para el sector servicios, ex art.7.3 de la Ley 17/2009 (SOLA, 2018, 192). Así ARROYO (2018) recuerda que la propia STC reconoce que ha elevado el estándar de protección de la libertad de empresa, aunque a su juicio aún seguiría sin garantizarla plenamente al no aplicar el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Los mecanismos de vigilancia que se establecen a nivel interno y europeo para ese proceso ambicioso de liberalización y unidad de mercado(s), suponen un corsé claro a la aplicación del principio de proximidad ya presente de forma acotada en la legislación de residuos y que, desde nuestro punto de vista, debería hacerse extensivo a la economía circular, probablemente elevándolo a principio informador en materia de medio ambiente en el TFUE en clara conexión con el de corrección en la fuente y el de subsidiariedad.

Una muestra del por ahora limitado alcance del principio de proximidad la dan una serie de recursos en casación ante el Tribunal Supremo en que diversos actores impugnan el Reglamento de Residuos de Andalucía. El alto tribunal anula un precepto reglamentario que extendía el principio de proximidad aplicable a los residuos destinados a la eliminación a los destinados a la valorización al entender que “éste “crea”, por la insuficiente vía reglamentaria, causas de oposición para los traslados de residuos con destino a su valorización no previstos en las citadas normas estatal y comunitaria, alterando el sentido de las normas superiores (por todas la STS 5402/2016, de 15 de diciembre en un recurso promovido por Asociación para el reciclaje de lámparas (AMBILAMP) como sistema colectivo de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos). Significativamente el inciso del precepto anulado (65.2.b) establecía previsiones sobre la financiación de los sistemas de los sistemas colectivos donde “en igualdad de condiciones técnicas, los residuos se gestionarán *en las instalaciones más próximas* al lugar de producción cuando del traslado se deriven riesgos para la salud humana y el medio ambiente, *mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, en relación con la exigencia imperativa de protección de dichos valores y el correcto funcionamiento del mercado interior*” (la cursiva es nuestra).

Aunque la jurisprudencia del TJUE limitó el alcance del principio de proximidad a la eliminación, el artículo 16 de la Directiva 2008/98 somete ahora también a sus exigencias la valorización de residuos mezclados recogidos de los hogares, lo que puede ser un primer paso para que la UE vuelva a sus orígenes normativos en residuos. Por lo demás, una ley autonómica de residuos podría al amparo del título constitucional “normas adicionales de protección” en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) ampliar la aplicación del principio de proximidad a otras actividades además de a la eliminación de residuos. En cambio, sí que habría que buscar una cobertura legal suficiente -norma con rango de ley- y determinar en qué medida el requerimiento de proximidad supera el triple escalón del test de proporcionalidad (adecuación, necesidad, proporcionalidad).

Cabe recordar que la propia DIRSE en su artículo 14 establecía con claridad que la prohibición de

someter las autorizaciones a comprobaciones de carácter económico (existencia de demanda, efectos sobre el mercado...) no afectaba a los "requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general" y que los límites territoriales "fijados en función de...una distancia geográfica mínima entre prestadores" (art. 15.2.a DIRSE) forman parte de la lista gris sometida a evaluación, pero no están prohibidos. En ambos supuestos parece que encajaría la exigencia de proximidad con la finalidad de evitar los efectos ambientales colaterales que provoca el traslado de residuos y/o productos (contaminación, consumo energético, riesgos ambientales). Es una medida adecuada para conseguir ese fin y no puede reputarse discriminatoria. Está fundamentada en una razón imperiosa de interés general (la protección del medio ambiente) y, a nuestro juicio, es una restricción proporcionada que no va más allá de lo preciso para conseguir el resultado de cerrar el círculo.

En cierta medida la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 31 de enero de 2018, *Asunto C-360/15*, que resuelve una cuestión prejudicial en relación con la fijación de una prohibición en el planeamiento urbanístico de una ciudad holandesa para que el comercio minorista de productos no voluminosos no pueda ubicarse en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad, apunta a esa razón de proximidad y abriría la puerta a una motivación proporcionada de esa exigencia para favorecer una planificación circular, si bien en este asunto se ligaba a consideraciones urbanísticas. El TJUE resolvía que una previsión como ésta puede considerarse un límite territorial sometido a un examen de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, al amparo de la Directiva 2006/123 de Servicios pero que "preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del municipio de Appingedam y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio" puede constituir "una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal". FERNÁNDEZ TORRES (2017, p. 6) recuerda el papel que juegan también los principios generales del derecho en la reducción de la discrecionalidad del planificador (p.ej. el principio de desarrollo sostenible en la STS de 17 de junio de 2015 por su conexión con el modelo de ciudad compacta) y, a nuestro juicio, la proximidad debería tener ese papel en el marco de la economía circular.

4.3. Entre la "better regulation" y las necesidades de protección ambiental

Es difícil aislar el impulso de la liberalización ambiciosa en el sector servicios de su componente de simplificación administrativa y de las iniciativas subsiguientes *de better regulation*. En efecto la UE concibe ambos procesos como parte de un continuo de medidas encaminadas a reducir las cargas administrativas que ponen trabas al mercado único. La dificultad de introducir en los análisis coste-beneficio, sobre los que gira en buena medida la estrategia REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*), otras variables sociales, ambientales, etc. -en definitiva, los intereses generales entendidos en sentido amplio- es grande y se revela como uno de los puntos débiles de esta estrategia (VAN DEN ABEELE, 2014, p. 9; CANALS ATMELLER, 2016, pp. 31-32). Parecido sesgo encontramos en la Ley 39/2015 cuando enuncia unos principios de buena regulación desde una perspectiva estrictamente economicista que descuida la protección de otros intereses generales. O, como de forma gráfica apuntaba BAÑO LEÓN (2014, p. 24), pone de relieve el "lado oscuro de la

llamada <<buena regulación>>“ para preservar el interés público.

Una nueva muestra de esa ausencia de interiorización de la perspectiva ambiental, que puede ser una rémora para el despliegue de la circularidad, es el proceso de aprobación de la Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. En definitiva, lo que sería la Directiva *Bolkestein 2*. Esta propuesta ahonda en la línea abierta de lucha contra las cargas administrativas mediante un procedimiento de notificación de los regímenes de autorización y requisitos relacionados con los servicios (COM (2016) 821 final) con redoblado empeño. En síntesis, se propone un mecanismo preventivo y suspensivo de comunicación de los regímenes legales, reglamentarios y de autorizaciones que puedan contravenir la Directiva de Servicios. La evaluación normativa a la que se querría someter ahora también a las iniciativas legislativas, además de recibir un dictamen motivado de las dos cámaras legislativas alemanas y francesas al entender que la notificación suspensiva de leyes invade su soberanía nacional (COM (2018) 490 final, *Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*,¹³), acota su análisis de impacto sobre los derechos fundamentales de la Carta de Derechos de la UE a un impacto entendido como positivo ya que “promueve los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, en particular el artículo 16, sobre la libertad de empresa”. No merece mención, en cambio, el contraste de los efectos de esta propuesta sobre los derechos al medio ambiente, de los consumidores o a una buena administración, también presentes en la Carta. Sin olvidar la incidencia que tienen en la desaparición de los característicos trámites participativos de los procedimientos ambientales los procesos de reducción de cargas administrativas y sustitución de autorizaciones por declaraciones responsables (REBOLLO PUIG, p. 2015; NOGUEIRA 2012a, p. 2017).

A pesar de que entendemos que la *better regulation* tal y como se está implementando tiene los sesgos apuntados, el impulso de una sociedad más circular si que exigiría una intervención administrativa menos reglada, más flexible, que permita explorar soluciones innovadoras ambientalmente más sostenibles. Cohonestar esa exigencia de flexibilidad -necesaria para herramientas como los acuerdos voluntarios, la innovación o para aspectos que contempla la legislación ya aprobada (como la declaración del fin de condición de residuo)- con un elevado nivel de protección ambiental, requiere enriquecer ambientalmente el enfoque que ha presidido hasta el momento la estrategia *REFIT* tanto a nivel europeo, como a nivel interno. En esa línea pueden ser positivas acciones como la convocatoria de manifestaciones de interés para «Acuerdos de innovación para una economía circular», lanzada por la Comisión europea en 2016. Este proyecto piloto buscaba “reunir a los innovadores, a las autoridades nacionales, regionales y locales, y a los servicios de la Comisión para aclarar las barreras normativas percibidas a la innovación en la normativa de la UE o en las medidas de ejecución de los Estados miembros” (COM (2017) 33 final, 4).

4.4. Integración del conocimiento experto y empleo de técnicas instrumentales en un contexto de mayor discrecionalidad

La necesidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos que fija el paquete normativo para la economía circular de 2018 obliga a desplegar una amplia actividad administrativa de obtención de información y desarrollo de una gama de indicadores de seguimiento que, como señalábamos, forman parte de los aspectos realmente novedosos de esta revisión normativa.

Tenemos ya algunos ejemplos de cómo la generación de conocimiento técnico es central para el desarrollo de la economía circular. La Comisión ha integrado los aspectos de la economía circular en los [documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles](#) que se deben tener en cuenta por los Estados miembros al conceder permisos para instalaciones industriales. Asimismo, entiende que la normalización técnica debe jugar un papel relevante por lo que solicitó a las organizaciones europeas de normalización que elaborasen normas genéricas sobre la durabilidad y la posibilidad de reutilización y reciclado de determinados productos. De hecho, los tres organismos europeos de normalización han aceptado este encargo y presentado un plan de trabajo conjunto con un grupo de trabajo común que elaborará cerca de 20 normas genéricas (COM (2017) 33 final, 6).

Por otra parte, alargar la vida de los recursos abre un abanico de procedimientos de valoración con un alto margen de discrecionalidad técnica. Sirvan como ejemplo tanto los procedimientos para determinar los criterios de uso de subproductos, como los de sustancias que hayan alcanzado el fin de condición de residuos (art. 5 y 6 Directiva de Residuos). Tanto si los criterios se establecen a escala europea, como si se desarrollan a nivel interno deben garantizar la protección del medio ambiente y la salud humana. Los procedimientos que se sigan para determinarlos y para autorizar las concretas aplicaciones tienen un componente valorativo técnico elevado y pueden conducir a decisiones contradictorias con un margen de impugnación reducido.

El papel de la técnica es determinante, por tanto, en una estrategia en que la innovación o la compra pública verde juegan un papel central, como recuerdan la mayor parte de los documentos europeos sobre economía circular. Por eso es preciso establecer pautas jurídicas para favorecer que la creación e integración de conocimiento técnico en el proceso decisorio de la Administración sea transparente, independiente y plural. La toma de decisiones administrativas en entornos de incertidumbre puede realizarse entregándose a los dictados de la técnica mediante remisiones al conocimiento experto, la ciencia y la tecnología (ej. “mejor tecnología disponible”, principio de precaución) o, incluso, permitiendo que la técnica conquiste espacios de decisión pública (normas técnicas, certificaciones) frente a lo cual es preciso reivindicar el modo característico de proceder frente a la incertidumbre desde el Derecho: construyendo certezas con el modo característico del Derecho “mediante presunciones, convenciones, procedimientos, determinaciones legales” (ESTEVE, 2015, 38-46). Un método propio de determinación de los hechos y construcción de la norma de conducta, distinto del científico basado en certezas, que desplaza “la idea clásica, vinculada al principio de seguridad jurídica (art. 9.3. CE), del acto administrativo como decisión estable y tendencialmente inmodificable” (RODRÍGUEZ SANTIAGO, 2016, p. 55). En esa dirección es sumamente interesante el esfuerzo doctrinal realizado por PRIEUR (2018, p. 2) para construir unos

indicadores jurídicos que permitan evaluar “no los efectos generales del derecho, sino la efectividad jurídica del derecho, esto es las condiciones jurídicas de su aplicación, por tanto, de su respeto”. Habría también que realizar un esfuerzo para avanzar en la definición de indicadores² y criterios de circularidad en la contratación pública (facilidad de reparación, piezas sustituibles, períodos mínimos de disponibilidad de piezas de recambio, obligaciones de subministrar información técnica...) aprovechando el impulso a la contratación estratégica y a la “innovación ecológica” (ALONSO GARCÍA, 2015, p. 2) de las Directivas de 2014, aunque la complejidad de algunos de sus desarrollos (ej. cálculo del ciclo de vida como criterio de adjudicación art. 148 LCSP) lleva a SÁNCHEZ MORÓN a valorar su interés teórico, pero dudar de su utilidad práctica (2018, p. 632).

El procedimiento de construcción de la certidumbre puede realizarlo el legislador reduciendo el abanico de escenarios y también la propia Administración con el empleo de estándares, valores límite, la cláusula de progreso, etc., pero lo cierto es que la “superación jurídica de la incertidumbre se halla aún en fase inicial” (SPIECKER, 2015, pp. 55, 63). La vinculación de facto que se produce en muchos ámbitos del ordenamiento (medio ambiente, seguridad industrial, calidad...) a los mandatos de esas normas técnicas requiere que intereses generales distintos de los puramente comerciales (salud, bienestar animal, seguridad, calidad alimentaria...), así como la ausencia de conflictos de intereses, presidan el proceso de elaboración e integración de ese conocimiento técnico en la toma de decisión administrativa.

Una evidencia del peso efectivo de la normalización y certificación técnica más allá de una “adhesión voluntaria” a sus mandatos, se aprecia en la “estigmatización de los productos” no sometidos al sistema europeo de conformidad, como señala TARRÉS (2015, p. 147) con alusión a una reveladora STJUE de 12 de julio de 2012 (asunto C-171/11) en la que se determina que el art. 34 del TFUE resulta también aplicable a una asociación privada de normalización y certificación la cual con su denegación de conformidad de un producto adopta una “medida de efecto equivalente”.

También va a ser precisa la recualificación de los empleados públicos para que puedan dirigir y valorar la calidad del conocimiento experto que se integra en el procedimiento decisorio, así como el reforzamiento de las garantías de imparcialidad y contradicción.

De forma complementaria, es necesario reforzar ciertas medidas instrumentales que el Derecho europeo ha incorporado con cierta asiduidad (*check lists*, informes de cumplimiento, estadísticas...), útiles para reforzar la *accountability* en un ordenamiento con amplios márgenes en la construcción de la norma de conducta administrativa como consecuencia de la deslegalización material de muchos sectores (la economía circular camina en esa dirección). La escasísima tradición administrativa interna de trabajar con datos cuantitativos (estadísticas, indicadores, estudios comparativos...); evaluaciones prospectivas y resultados u otras herramientas que permitan acotar la discrecionalidad administrativa al disponer de elementos de contraste para valorar los efectos de una determinada línea de actuación administrativa, nos distancia con claridad de la europeización procedimental (CANALS ATMELLER, 2016, p. 47).

² El Marco de seguimiento para la economía circular de la UE presentado por la Comisión en 2018 incluye diez indicadores clave que cubren cada fase del ciclo de vida de los productos, así como aspectos sobre la competitividad. Los indicadores están disponibles en un sitio web específico <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>.

La STS 3484/2016, de 19 de julio (ponente Fernández Montalvo), relaciona, por ejemplo, la dificultad para cuantificar una tasa de uso del dominio público con la inexistencia de una “base estadística suficiente” para establecer “el concepto jurídico indeterminado” del “valor de mercado” combinado con la discrecionalidad amplia para elegir el método de determinación. En relación con la determinación de los hechos y la discrecionalidad organizativa la STJ Galicia 6718/2016, de 26 de septiembre (ponente Chaves García), señala los datos cuantitativos como determinantes para acotar la discrecionalidad.

Sorprende, en ese sentido, la limitada integración de estos mecanismos instrumentales para una “buena administración” en las nuevas leyes de procedimiento y régimen jurídico de la administración (apenas el art. 4.1 de la Ley 40/2015, con un mandato de evaluación periódica de las medidas limitadoras, y la evaluación normativa de la Ley 39/2010, en relación con la “buena regulación”). Lamentablemente, este parece ser un elemento más para unir a la banalización de estos principios en esas leyes que señalaba Díez SÁNCHEZ (2017, p. 489). La ausencia de una cultura de evidencia numérica y evaluación independiente de políticas públicas favorece que la construcción de la norma de conducta administrativa, en un marco donde hay que realizar un ejercicio habitual de ponderación, se produzca con menos elementos de valoración y limita el consiguiente control de la discrecionalidad de la administración.

5. A modo de conclusión: retos jurídicos para un cambio sistémico necesario

La calificación de la economía circular como un cambio sistémico parece acertada si la ponemos en relación con sus efectos potenciales:

“ahorrará energía y contribuirá a evitar los daños irreversibles causados en lo relativo al clima y la biodiversidad, y a la contaminación del aire, el suelo y el agua, a causa de la utilización de los recursos a un ritmo que supera la capacidad de la Tierra para renovarlos. Un reciente informe también señala los beneficios de más amplio alcance de la economía circular, incluida la reducción de los actuales niveles de las emisiones de dióxido de carbono” Plan de acción (COM (2015) 614 final, 2).

No podemos olvidar que a pesar de que los años de crisis hayan enmascarado una parte de las señales de alarma para el planeta y que la Cumbre de París sobre el cambio climático pareciera dar una tregua al pesimismo, lo cierto es que los datos más recientes de las emisiones mundiales procedentes de los combustibles fósiles y la industria (representando el 90% del dióxido de carbono de origen humano) no son halagüeños. En 2017 volvieron a crecer un 1,6% y las proyecciones del [Global Carbon Project para 2018](#) apuntan a un crecimiento del 2,7% marcando un récord histórico. Sin duda el planeta bordea los límites de su sostenibilidad y una agenda ambiciosa para la circularidad es un paso necesario para frenar el agotamiento de recursos, deterioro de la biodiversidad y el cambio climático conectando con la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030 de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el hecho de que el impulso de la circularidad toque a todos los aspectos de los recursos (obtención de las materias primas, ecodiseño, producción-remanufacturización, distribución, consumo-utilización-reutilización-reparación, recogida y reciclado) y requiera una

amplia gama de instrumentos (regulación, acuerdos voluntarios, fiscalidad, innovación, contratación pública verde...) puede acabar difuminando sus contornos. O limitando su alcance a una actualización exigente de la legislación de residuos ribeteada con medidas más puntuales en otros ámbitos, como por ahora sucede con las primeras normas europeas.

Cabría también valorar si un cambio de esta dimensión necesita dotarse de nuevos principios de acción que sirvan para orientar los desarrollos normativos, la acción administrativa y la interpretación judicial. Hemos apuntado al de proximidad, muy conectado con el de corrección en la fuente que ya figura en el TFUE, y que ya opera para aspectos de la gestión de residuos. Pero, la magnitud de los problemas ambientales que tiene el planeta puede requerir que la propia circularidad y el desarrollo sostenible pasen a encabezar esa relación que figura en los tratados y permea el ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva jurídica la economía circular afecta directamente al Derecho del consumo, de la competencia, a la fiscalidad, a la normativa industrial, a la legislación energética, a la legislación de contratación pública, a la intervención en la economía, a la planificación urbanística y a un amplio espectro de cuestiones encuadradas en el Derecho ambiental (recursos limitados, biodiversidad, cambio climático, ahorro energético, etiquetado ecológico, residuos, ecodiseño...). Sirva como ejemplo la habilitación al gobierno para regular una cuestión con gran interés para procesos de simbiosis industrial como son las "redes de distribución de energía eléctrica cerrada" (RD-L 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España). Son muchos pues los retos jurídicos abiertos ante un cambio de esta envergadura y algunos, como se ha señalado en el texto, presentan puntos de fricción con elementos claramente prevalentes del ordenamiento jurídico vigente, como son la prevalencia de las reglas de mercado para la constitución de un mercado interior europeo, el Derecho de la competencia o la unidad de mercado a nivel interno.

Precisamente la necesidad de estudiar cómo encajar una formulación ambiciosa de la economía circular con unas reglas de mercado, de simplificación administrativa y económicas escasamente abiertas a matices ambientales o sociales, junto con el papel central que debería jugar la innovación, puede ofrecer un terreno propicio para la experimentación regulatoria. El Derecho ambiental puede seguir actuando como un laboratorio de pruebas de principios y técnicas jurídicas, como lo hizo en el pasado con el principio de subsidiariedad, la participación ciudadana, la regulación del acceso a la información, la remisión a la normalización técnica, el uso de instrumentos económicos, la simplificación administrativa con procedimientos de autorización integrada, etc...

En línea con lo que se ha denominado "Derecho administrativo de la Cuarta revolución industrial" se están abriendo camino los "espacios controlados de pruebas" regulatorios, que conectarían con los principios de buena regulación recogidos en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a pesar de que ésta "se quedó muy lejos en lo que se podía haber avanzado en esta materia" (GÓNZÁLEZ GARCÍA, 2018). Los *regulatory sandboxes* vendrían a ser autorizaciones que, en vez de fijar los requisitos legales exigidos para el desarrollo de una actividad, establecerían "requisitos para el otorgamiento de una excepción" (HUERGO, 2018, p. 53). Si bien esos espacios controlados

de pruebas por ahora tan sólo están centrando la experimentación e innovación en el sector financiero, lo cual no deja de ser significativo, lo cierto es que podrían desempeñar un papel interesante en un ámbito tan propicio para la innovación y la flexibilidad como la economía circular. En cierta medida juegan un papel semejante al que desempeñan los acuerdos voluntarios -en los que el medio ambiente fue pionero-, a los que la Comisión Europea cita como una de las herramientas para implementar la economía circular. Probablemente cabría reclamar que tanto los *sandboxes* regulatorios, como los [acuerdos voluntarios](#), gozaran de un marco jurídico definido y vinculante a nivel europeo que acote cómo se puede hacer uso de unos instrumentos que excepcionan o modulan la aplicación del ordenamiento jurídico vigente y el régimen de garantías, control y evaluación que debería llevar aparejado.

La prevalencia e incluso la mutación constitucional que han experimentado principios destinados a servir de canon de enjuiciamiento de la admisibilidad de actividades económicas, como sería el test fuerte de proporcionalidad o el principio de unidad de mercado, puede tener que modularse para acoger los postulados de la circularidad usando un canon más flexible como el de razonabilidad de las medidas para evitar algunos de los problemas que se señalaron en el texto en la confrontación ambiente-economía.

También sería necesario repensar aspectos de la arquitectura institucional-organizativa como el papel que desempeñan las autoridades de la competencia cuyas notas de independencia y particularidades procesales (sólo parcialmente matizadas por la STC 79/2017) no tienen un contrapeso ambiental y social que module su actuación. El impulso de la economía circular se produce en un contexto en que el Derecho europeo y la jurisprudencia del TJUE avanzan en la dirección de apuntalar las estructuras organizativas “neutrales” sin acotar el amplio margen de discrecionalidad técnica en que asientan su actividad u ofrecer elementos de contrapeso de otros intereses públicos. Así, la STJUE 3.12.2009, *asunto Comisión vs. Alemania*, imponía de forma contundente una reserva de administración extraña a nuestro ordenamiento constitucional que “refuerza a la administración europea en red, pues las autoridades reguladoras nacionales están obligadas a seguir las instrucciones de la autoridad europea de la que forman parte...lo cual obliga a la construcción de una doctrina europea de control de la discrecionalidad a la luz del artículo 52.1 de la Carta europea de los derechos fundamentales, o lo que es lo mismo, establecer un marco efectivo de división de poderes” (BAÑO LEÓN, 2011, p. 12). En definitiva, algunos de los retos y problemas jurídicos específicos que se han señalado a lo largo de este trabajo con respecto a la economía circular nos remiten a debates más genéricos y siempre presentes (discrecionalidad, público-privado, integración del conocimiento técnico, relaciones multinivel...).

6. Bibliografía

Consuelo ALONSO GARCÍA (2015), “La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE”, *La Ley Unión Europea*, nº26.

Rosario ALONSO IBÁÑEZ (2016), “Marco jurídico para el urbanismo social y participativo”, en GIFREU, BASSOLS, MENÉNDEZ REXACH (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP.

Luis ARROYO JIMÉNEZ (2018), “Una revolución silenciosa: la libertad de empresa”, *Almacén del derecho*, <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-ii-la-libertad-empresa/>.

Xabier ARZOZ SANTIESTEBAN (2013), “La autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros en la Unión Europea: mito y realidad”, *RAP*, nº 191.

Dolors CANALS ATMELLER (2016), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta universitaria, Girona.

José María BAÑO LEÓN (2011), “Reserva de Administración y Derecho comunitario”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-reserva%20de%20administración.pdf>

José María BAÑO LEÓN (2014), “Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada “better regulation””, *REDA*, 167.

Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2009), “La Directiva de Servicios y la libertad de empresa”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº7.

Chris BACKES (2017), *Law for a circular economy*, Eleven International Publishing, Holanda, https://www.uu.nl/sites/default/files/rgl-ucowsl-backes-law_for_a_circular_economy.pdf.

Silvia DíEZ SASTRE (2018), *La formación de conceptos en el Derecho Público*, Marcial Pons.

Juan José DíEZ SÁNCHEZ (2017), “Consideraciones críticas a propósito de los planteamientos generales de las Leyes 39 y 40 de 2015 y el procedimiento seguido para su elaboración”, en José Carlos LAGUNA DE PAZ et al. (coord), *Derecho Administrativo e integración europea: estudios en homenaje al prof. J.L. Martínez-López Muñiz*, Árbore académica.

José ESTEVE PARDO (2015), “Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho Público”, en Mercé DARNACULLETA, José ESTEVE, Indra SPIECKER (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons.

Anne GERBRANDY (2017), “Mededingingsrechtelijke consequenties van een Circulaire Economie”,

en Chris BACKES, John TIEMAN, Natasja TEESING (Eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, pp. 185-200.

Anne GERBRANDY (2017), "Solving a sustainability-deficit in European Competition Law", *World Competition*, 40 (4), pp. 539-562.

Anne GERBRANDY (2016), "The Netherlands move ahead with Competition and Sustainability", <http://blog.renforce.eu/index.php/nl/2016/02/23/the-netherlands-move-ahead-with-competition-and-sustainability/>

Julio GONZÁLEZ GARCÍA (2018), "Sandbox regulatorio", <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2018/11/04/sandbox-regulatorio/>

Alejandro HUERGO LORA (2018), Un "espacio controlado de pruebas" (regulatory sandbox) para las empresas financieras tecnológicamente innovadoras. El "Anteproyecto de Ley de Medidas para la transformación digital del sistema financiero", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 76.

Jouni KORHONEN, Antero HONKASALO, Jyri SEPPÄLA (2018), "Circular Economy: The Concept and its Limitations". *Ecological Economics*, 143 (2018) 37-46.

Ludwig KRÄMER, L. (2011), *EU Environmental Law*, Sweet&Maxwell.

Julian KIRRHERR, Denise REIKE, Marko HEKKERT (2017), "Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions", *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 127.

Fernando LÓPEZ RAMÓN (2015), "Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental", *Observatorio de Políticas Ambientales*, Aranzadi.

Roberto MERLI, Michele PREZIOSI, Alessia ACAMPORA (2017), "How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review", *Journal of Cleaner Production*, nº 178.

Alba NOGUEIRA LÓPEZ (2017), "Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 38, septiembre-diciembre 2017, p. 297-325.

Alba NOGUEIRA LÓPEZ (2012a), "La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos", en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, 2012, pp. 99-127.

Alba NOGUEIRA LÓPEZ (2012b), "Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades ¿Reactivación económica o pretexto desregulador?", en Avelino BLASCO ESTEVE, *El Derecho Público de la crisis económica transparencia y sector público hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, 2012, pp. 121-191.

Michel PRIEUR (2018), *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), <https://www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub-desc.php?id=733>.

Beltrán PUENTES COCIÑA (2018), "¿España circular 2030? Comentario al borrador de la Estrategia española de economía circular", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, Núm. 2, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/348634/439870>

Manuel REBOLLO PUIG (2014), "El repliegue de las autorizaciones y la articulación de alternativas: en especial, la tutela de los terceros perjudicados por actividades privadas ilegales" José Soriano García (dir.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*.

José María RODRÍGUEZ SANTIAGO (2016), *Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons.

Nicolás DE SADELEER (2014), *EU Environmental Law and the internal market*, Oxford University Press.

Nicolás DE SADELEER (2018), "La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, p.229-246.

Walter R. STAHEL (2013). "Policy for material efficiency--sustainable taxation as a departure from the throwaway society". *Philosophical Transactions. Series A, Mathematical, Physical, and Engineering Sciences*, 371(1986), 20110567. <https://doi.org/10.1098/rsta.2011.0567>

Miguel SÁNCHEZ MORÓN (2018), *Derecho Administrativo*. Parte general, Tecnos.

René SANTAMARÍA ARINAS (2013), "Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos, REDA, N° 159.

René SANTAMARÍA ARINAS (2014), "¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *RVAP*, 99-100.

René SANTAMARÍA ARINAS (2016), "Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular", *Ambienta*, n° 117.

René SANTAMARÍA ARINAS (2018), "El despliegue normativo del Plan de Acción de la UE para la economía circular: análisis de las Directivas de 30 de mayo de 2018", *International Symposium on Circular Economy, proximity, territory and value chains*, USC, 25-26 octubre de 2018.

Javier SOLA TEYSSIERE (2018), "La existencia de un estándar normativo equivalente como condición de constitucionalidad del anulado principio de eficacia nacional de la Ley de Unidad de Mercado

(STC 79/2017), *REDA*, nº 189.

Joan SOLANES MULLOR (2017), "La desconstitucionalización y europeización del principio de unidad de mercado: el Estado de las Autonomías bajo presión", *RVAP*, 109-II.

Indra SPIECKER (2015), "Instrumentos estatales para la superación de escenarios de incertidumbre y autorregulación", en Mercé DARNACULLETA, José ESTEVE, Indra SPIECKER (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons.

Marc TARRÉS (2015), "El papel de la normalización internacional en el contexto de la seguridad y el comercio de productos", en Mercé DARNACULLETA, José ESTEVE, Indra Spieckler (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons.

Christopher TOWNLEY (2013), "Co-ordinated diversity: revolutionary Suggestions for EU competition law (and for EU law too)", *King's College London Dickson Poon School of Law. Legal Studies Research Paper Series*, paper no. 2014-13, <http://ssrn.com/abstract=2298588>.

Eric VAN DEN ABEELE, E., (2014), *The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness? European Trade Union Institute (ETUI), Working Paper 2014.05*, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-EU-s-REFIT-strategy-a-new-bureaucracy-in-the-service-of-competitiveness>

Xavier VENCE DEZA (2018), "Spaces of Circular Economy: from Global Value Chains to closing the loop and close proximity. The "EC subsidiarity" principle", *Comunicación RSAI World Congress*, Goa (India), 30th may 2018-2nd June 2018.

Bartolomiej S. WILK (2013), "The Application of Environmental Policies to Competition Law. What can be the influence of environmental and ecological economics in the balancing of article 101(3) TFEU? Assessment on the example of energy savings, waste disposal and natural resources use cases", *Het Europa Instituut Utrecht, Utrecht University*, <http://renforce.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2013/12/Bartlomiej-Wilk-law-and-sustainability-research-paper.pdf>.

7. Tabla de jurisprudencia citada

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
STS, 3ª, 17.06.2015	ECLI:ES:TS:2015:2724	César Tolosa Tribiño	Ayuntamiento de Ávila y varios
STS, 3ª, 19.7.2016	ECLI:ES:TS:2016:3484	Rafael Fernández Montalvo	Unión Fenosa SA y Ayuntamiento de Cabañas (Toledo)
STJ Galicia, 26.9.2016	ECLI:ES:TSJGAL:2016:6718	José Ramón Chaves García	
STJUE, 31.1.2018	ECLI:EU:C:2018:44	J.L. da Cruz Vilaça	<i>College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort y X BV y Visser Vastgoed Beleggingen BV y Raad van de gemeente Appingedam</i>