

ECONOMÍA CIRCULAR EN EL DERECHO DE LA UNIÓN: AMBICIÓN Y REALIDAD DESDE UN ENFOQUE COMPARADO ENTRE ITALIA Y ESPAÑA

CIRCULAR ECONOMY IN EU LAW: AMBITION AND REALITY FROM A COMPARATIVE APPROACH BETWEEN ITALY AND SPAIN

Emanuela De Falco*

RESUMEN: El presente trabajo tiene como objeto un análisis jurídico de la implementación del paradigma de la economía circular en el Derecho de la Unión Europea, con un estudio comparado de Italia y España. Partiendo del marco estratégico europeo, se examina cómo ambos países incorporan los principios de la economía circular en sus ordenamientos nacionales, con especial atención a la arquitectura institucional y constitucional y a las capacidades administrativas. Aunque muestran una convergencia normativa con el marco de la UE, enfrentan desafíos comunes en cuanto a capacidad institucional, cohesión territorial y participación ciudadana. El estudio sostiene que la economía circular representa una

* Doctoranda en Derecho de la Unión Europea por las Universidades de Padua y de Nápoles «Parthenope». Tema de investigación: «EU Law and Circular Economy». Correo-e: emanuela.defalco@phd.unipd.it. El presente trabajo constituye parte de la investigación llevada a cabo durante los meses de marzo, mayo y junio de 2025 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y en el Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR) de la misma Facultad, bajo la valiosa supervisión del profesor Ricardo Alonso García y de la profesora Carmen Plaza Martín. Este texto tiene su origen en la ponencia presentada el 30 de junio de 2025 en el IDEIR. Agradezco profundamente a toda la Facultad de Derecho de la UCM, así como al profesor Ricardo Alonso y a la profesora Carmen Plaza, por su guía y apoyo. El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación.

transformación estructural que requiere cooperación institucional, participación democrática y adaptación cultural. Se concluye que el Derecho europeo sin duda debe integrar y armonizar, pero teniendo en cuenta las diversidades territoriales. La superación de retos como las disparidades regionales y el déficit participativo demanda una gobernanza multinivel eficaz y una interpretación flexible del Derecho de la UE para lograr una transición justa y democrática.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; gobernanza multinivel; transición hacia una economía circular; cohesión territorial.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to provide a legal analysis of the implementation of the circular economy paradigm in European Union law, with a comparison between Italy and Spain. Starting from the European strategic framework, it examines how both countries incorporate the principles of the circular economy into their national legal systems, with special attention to institutional and constitutional architecture, as well as administrative capacities. Although they show normative convergence with the EU framework, they face common challenges in institutional capacity, territorial cohesion, and citizen participation. The study argues that the circular economy represents a structural transformation that requires institutional cooperation, democratic participation, and cultural adaptation. It concludes that EU law must indeed integrate and harmonise, but taking territorial diversities into account. Overcoming challenges such as regional disparities and participation deficits demands effective multi-level governance and a flexible interpretation of EU law to achieve a just and democratic transition.

KEYWORDS: European Union; multilevel governance; circular economy transition; territorial cohesion.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. — 1. EL MARCO JURÍDICO EUROPEO. — 2. GOBERNANZA MULTINIVEL Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES EN LA TRANSICIÓN CIRCULAR EUROPEA: 2.1 El escenario italiano: 2.1.1. La constitucionalización del principio ecológico; 2.1.2 La ambición normativa y los límites estructurales; 2.2 El escenario español: 2.2.1 Rango constitucional del medio ambiente; 2.2.2 Desafíos normativos y articulación territorial.— REFLEXIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

El debate contemporáneo sobre la transición ecológica hunde sus raíces en una intuición fundacional de la química moderna, formulada por Lavoisier en el siglo XVIII: «Nada se pierde, todo se transforma». Esta máxima, que en su origen tenía una función explicativa del mundo físico, se ha convertido hoy en una clave interpretativa para comprender la dirección que están tomando las políticas medioambientales y económicas de la Unión Europea.

En el corazón de esta transformación se sitúa un paradigma emergente que redefine profundamente la relación entre producción, medio ambiente y sociedad: la economía circular. Lejos de ser únicamente una estrategia am-

biental, este modelo se presenta como una palanca para la innovación industrial, la transición energética y la reorganización de los patrones de consumo, desafiando las inercias del modelo lineal tradicional¹.

En las últimas décadas, la Unión Europea ha avanzado hacia una redefinición ambiciosa de su modelo de desarrollo, buscando un equilibrio — todavía inestable — entre crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, cohesión social y territorial². En este proceso, la economía circular ha adquirido un papel central no sólo en el diseño de políticas ambientales, sino también en el discurso político, la arquitectura normativa y las estrategias industriales europeas. Sin embargo, más allá de la retórica institucional, lo que se observa es una pluralidad de enfoques, capacidades administrativas, culturas normativas y marcos jurídicos que revelan cómo este paradigma se traduce de forma diversa en los distintos Estados miembros.

Conviene, antes que nada, subrayar que no existe una definición unívoca y jurídicamente consolidada de economía circular³. A nivel internacional, el concepto comenzó a perfilarse en los años sesenta como reacción al carácter insostenible del modelo lineal de producción y consumo. La Conferencia de Estocolmo de 1972 y, más tarde, la Comisión Brundtland en 1983 colocaron el desarrollo sostenible en el centro de la agenda internacional⁴. Aunque el

¹ E. Díaz-Cruces, M. Méndez Rocasolano y C. Zamora-Ledezma, «Evolución del nexo entre derecho al clima y la sostenibilidad corporativa: Análisis bibliométrico basado en Scopus», *European Public & Social Innovation Review* 9 (2024): 1–19, <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-791>; H. Andy Espinoza, «Economía circular: una aproximación a su origen, evolución e importancia como modelo de desarrollo sostenible», *Revista de Economía Institucional* 25, n. 49 (2023), DOI: 10.18601/01245996.v25n49.06; S. M. Álvarez Carreño, «El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 10, n.º 1 (2019), DOI: 10.17345/rcda2569.

² Incluso el TFUE lo reconoce expresamente en su artículo 174, donde se define el objetivo de la Unión de reforzar su cohesión económica, social y territorial, con miras a un desarrollo armonioso en su conjunto.

³ CIRAIG, *Circular Economy: A Critical Literature Review of Concepts*, 2015, consultado en www.ciraig.org/en/v.php?id=396&locale=en&year=2015&type=2; V. Rizos et al., *The Circular Economy: A Review of Definitions, Processes and Impacts*, CEPS Research Report 2017(08), 2017, disponible en www.ceps.eu/publications/circular-economy-review-definitions-processes-and-impacts.

⁴ La Comisión publicó en 1987 el conocido Informe Brundtland. Las primeras medidas se adoptaron con motivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (la Convención Marco es un acuerdo internacional surgido de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994), a la que siguieron el Protocolo de Kioto de diciembre de 1997 y, más recientemente, el Acuerdo de París de diciembre de 2015. Cfr. M. Cocconi, «Un diritto per l'economia circolare», *Il diritto dell'economia*, 65, n.º 100 (3), 2019, pp. 113-162; F. Raspadori, «Il contributo dell'Unione europea alla ricostruzione della nozione di economia circolare», en *Il Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, fascículos 3-4, 2021.

término economía circular empezó a utilizarse en 1991, fue a partir de 1998 —especialmente en países como China⁵— cuando cobró fuerza, y posteriormente se consolidó en el ámbito europeo e internacional gracias al informe de la Fundación Ellen MacArthur en 2013, que presentó este paradigma como un modelo regenerativo inspirado en los ciclos naturales, capaz de unir sostenibilidad y competitividad⁶.

Así pues, la circularidad se ha convertido en un concepto holístico que opera en la intersección entre múltiples esferas: sectores estratégicos, disciplinas científicas, actores institucionales y económicos, comunidades territoriales⁷. Se trata de un campo de tensión política y cultural, que refleja aspiraciones hacia un desarrollo más justo y sostenible, pero también riesgos de cooptación discursiva, fragmentación normativa y desigualdades territoriales.

Desde una perspectiva crítica, cabe preguntarse: ¿qué significa realmente la economía circular en el contexto de la Unión Europea? ¿Y cómo se traduce este concepto en los ordenamientos jurídicos nacionales?

La economía circular llegó a la agenda europea en respuesta a los problemas crecientes de gestión de residuos, pero su ámbito se ha ampliado notablemente hasta abarcar la planificación industrial, el diseño de productos, la política energética, la innovación tecnológica y la cultura del consumo. Este proceso ha generado lo que podríamos denominar un «imaginario sociotécnico»⁸: un marco simbólico y operativo que no solo orienta las narra-

⁵ F. Lesniewska y K. Steenmans, *Circular Economy and the Law: Bringing Justice into the Frame*, Routledge, octubre 2023, pp. 30 y ss.; G. Sabatino, «Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea», *Il diritto dell'economia*, (3 2020): 379 ss.

⁶ Para un análisis más detallado, pueden consultarse: E. Picozza y P. Dell'Anno, *Trattato di diritto dell'ambiente* (Padova, 2012). Entre los manuales, véanse: G. Rossi (ed.), *Diritto dell'ambiente* (Torino, 2017); B. Caravita di Toritto (ed.), *Diritto dell'ambiente* (Bologna, 2016). Sobre el reconocimiento de la economía circular como un nuevo paradigma de desarrollo que supera —y no simplemente integra— al del desarrollo sostenible, véase F. De Leonardis, «Economia circolare. Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare», *Dir. Amm.* 2017, 163.

⁷ A nivel de la Unión Europea, una de las definiciones más holísticas del término «medio ambiente» fue propuesta por la Comisión Europea en 1971, en su primera comunicación sobre política ambiental, en la que se describe el medio ambiente como «el conjunto de todos los elementos que, interactuando de forma compleja, dan forma al mundo en el que vivimos, nos movemos y somos» [traducción propia]. Comisión Europea, *Primera comunicación de la Comisión sobre la política comunitaria en materia de medio ambiente*, SEC (71) 2616 def., Bruselas, 22 de julio de 1971, *eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972Y0526(01)*. Véase también, D. Sánchez Fernández de Gatta, «La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción», disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28056rie012003051.pdf>.

⁸ La expresión es de Jasanoff y Kim, 2009, citadas en E. Ellen, «The circular economy hits the European scene», en Z. Kovacic, R. Strand y T. Völker (eds.), *The Circular Economy in Europe* (Routledge, 2019), 32 y ss.

tivas institucionales, sino que también estructura las estrategias mediante las cuales las innovaciones científicas se transforman en soluciones concretas a los desafíos contemporáneos.

Sin embargo, esta transformación no es homogénea ni lineal. La implementación de la economía circular revela una multiplicidad de trayectorias nacionales, marcadas por asimetrías estructurales, capacidades administrativas desiguales y tensiones entre niveles de gobernanza. En este sentido, los casos de Italia y España ofrecen un laboratorio privilegiado para observar tanto las oportunidades como las contradicciones que acompañan la transición hacia una economía circular en Europa. Su análisis permite no solo identificar las diferencias en la aplicación práctica, sino también reflexionar sobre el papel que el Derecho Europeo puede — o debería — desempeñar en esta fase: como un marco flexible y orientador del cambio, o como un conjunto de normas que podrían limitar la adaptación a las especificidades locales.

Este trabajo se propone, por tanto, analizar críticamente la evolución reciente de las políticas nacionales de economía circular en Italia y España, partiendo de una contextualización en el marco estratégico y normativo europeo. Se pondrán de relieve los puntos fuertes de ambos modelos, pero también sus carencias estructurales y las trayectorias aún inciertas. Se intentará así mostrar cómo el derecho — europeo y nacional — puede convertirse en un instrumento poderoso para canalizar la transición ecológica, siempre que sea capaz de articularse con una gobernanza coherente, participativa y territorialmente sensible.

1. EL MARCO JURÍDICO EUROPEO

En el contexto de la Unión Europea, la economía circular se ha consolidado progresivamente como una respuesta sistémica y transversal a crisis convergentes que desafían la arquitectura económica y ambiental del continente: el agotamiento de los recursos naturales, la emergencia climática y la pérdida de competitividad industrial⁹.

⁹ Se habla también del concepto de «policrisis». Véase la expresión popularizada por Jean-Claude Juncker en el Discurso del Presidente Jean-Claude Juncker a la Asamblea general anual de la Federación Helénica de Empresas (SEV), 21 de junio de 2016, aunque atribuida originalmente al teórico de la complejidad Edgar Morin. Más recientemente, este último ha descrito la policrisis como «*ecológica, económica, política, social y de civilización*» [traducción propia], subrayando el carácter interconectado y acumulativo de las crisis contemporáneas (vease E. Morin, «La resistencia dello spirito», *La Repubblica*, 24 de enero de 2024). Entre los factores exógenos que contribuyen a este escenario se incluyen la pandemia de COVID-19, las tensiones geopolíticas globales, la emergencia migratoria, la crisis energética y económica vinculada a la guerra en Ucrania y, más recientemente, los conflictos en Oriente Medio y la inestabilidad en Libia y en varias regiones de África. Sobre la naturaleza simétrica de la crisis pandémica en comparación con la crisis asimétrica de 2008/2009, véase

Emblemática, en tal sentido, resulta la afirmación con la que se abre el Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva (2020): «Solo tenemos una Tierra, pero en 2050 el consumo mundial será el equivalente al de tres planetas»¹⁰. Esta declaración pone de relieve la magnitud de la crisis ambiental en curso, arraigada en un modelo de desarrollo que ha intensificado progresivamente el impacto de las actividades humanas sobre el planeta. El origen de esta dinámica puede vincularse al paso de una sociedad centrada en la producción a una sociedad dominada por el consumo, como ha descrito por Zygmunt Bauman¹¹.

Entonces, esta transformación no se limita a la optimización del reciclaje, sino que plantea una reconfiguración profunda de todo el ciclo económico: desde el diseño ecológico de los productos hasta su distribución; desde los patrones de consumo hasta la reutilización, la reparación y, finalmente, la gestión de los residuos. Nos hallamos, por tanto, ante un proyecto político, jurídico y cultural que exige repensar radicalmente la relación entre producción, medio ambiente y sociedad. Esta ambición de largo alcance, sin embargo, se enfrenta a una dificultad estructural: la propia transversalidad del concepto de economía circular lo convierte en una noción de contornos abiertos y aplicación compleja¹². Engarza múltiples esferas — ambiental, industrial,

P. Bilancia, «Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali», en G. De Minico, M. Villone (eds.), *Stato di diritto, emergenze, tecnologia*, en Consulta Online, 2020; C. Schepisi, *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Giappichelli, 2021. Para una visión más amplia de los efectos sistémicos de la crisis de la gobernanza europea y de la evolución de los principios fundamentales, véase también J. Ziller, *Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé*, Servicio de investigación del Parlamento Europeo, PE 767.222, enero 2025, p. 15 y ss.

¹⁰ Comisión Europea, *Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, COM/2020/98 final, Bruselas, 11 de marzo de 2020, COM(2020) 98 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

¹¹ Z. Bauman, *Vita líquida*, Laterza, 14.^a ed., 2018, p. 87.

¹² E. Ellen, «The Circular Economy Hits the European Scene», en *The Circular Economy in Europe*, eds. Z. Kovacic, R. Strand y T. Völker (London), <https://doi.org/10.4324/9780429061028>. Con este propósito, parte de la doctrina ha identificado tres categorías de leyes dentro del panorama jurídico para comprender el actual (desequilibrado) estado de desarrollo normativo: (1) leyes explícitamente etiquetadas como leyes de economía circular (EC), (2) leyes que incorporan o implementan principios del concepto de EC sin ser presentadas expresamente como tales, y (3) leyes que respaldan la implementación práctica de la EC. Estas categorías no son excluyentes ni mutuamente independientes: por ejemplo, las leyes que se presentan explícitamente como leyes de EC pueden también incorporar o aplicar sus principios, aunque no todas las leyes que aplican tales principios estarán necesariamente etiquetadas como EC. Las leyes que explicitan el concepto de EC revisten especial importancia, ya que las etiquetas normativas pueden contribuir a activar conceptos, fomentar espacios de debate y generar nuevas oportunidades de participación en cuestiones ambientales. Las leyes explícitamente identificadas como de EC constituyen desarrollos recientes que reflejan una creciente aceptación del concepto, como demuestran las

agrícola, de transporte, de consumo — y requiere formas de gobernanza policéntricas y multinivel. Esta policentricidad implica la necesidad de coordinación entre diversos niveles de poder público, cuyas competencias, a menudo, no se encuentran claramente delimitadas, generando tanto oportunidades de innovación como zonas de fricción normativa e institucional. En este marco, la economía circular no solo representa un conjunto de instrumentos técnicos o medidas sectoriales, sino que encarna una transformación paradigmática que interpela directamente a las lógicas tradicionales de producción normativa y de organización institucional en el contexto europeo.

En este contexto, el papel de la Unión Europea ha sido clave. La institucionalización de la economía circular ha seguido un camino gradual pero decidido, especialmente desde 2015, cuando la Comisión Europea adoptó el primer Plan de Acción para la Economía Circular¹³, marcando el inicio de una estrategia estructural para reformar los modelos de producción y consumo. El segundo Plan, publicado en 2020 en el marco del Pacto Verde Europeo, marcó un punto de inflexión. La economía circular dejó de ser un conjunto de recomendaciones voluntarias para convertirse en un eje estratégico de la transición hacia la neutralidad climática en 2050, con medidas legislativas más ambiciosas y vinculantes. Este Plan introdujo objetivos específicos para sectores de alto impacto ambiental como la construcción, el textil, la electrónica o el agroalimentario. Se potenció el ecodiseño, la durabilidad de los productos, la eficiencia en el uso de los recursos y la participación activa de los consumidores, con el propósito de disociar el crecimiento económico del consumo material, reorientando así las lógicas del mercado interior europeo¹⁴. A partir de este marco, nuevas iniciativas como el Pacto por una

normas adoptadas en Japón (2000), China (2008), Alemania (2012), Uruguay (2017), Corea del Sur (2018), Francia (2020) y México (2021). Sin embargo, muchas de estas leyes presentan un reconocimiento desigual y una representación inconsistente de las dimensiones económicas, sociales, multisectoriales y multinivel vinculadas al diseño e impacto de las políticas de EC.

¹³ Comisión Europea, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM/2015/0614 final, 2 de diciembre de 2015. Véase A. Bartl, «The EU Circular Economy Package: A Genius Programme or an Old Hat?», *Waste Management & Research* 37, no. 4 (2019): 309 y ss.

¹⁴ Comisión Europea, *Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, COM/2020/98 final, Bruselas, 11 de marzo de 2020, COM(2020) 98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN>; Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, COM/2019/640 final, 11 de diciembre de 2019. El Pacto Verde constituye la nueva estrategia de la Unión Europea para la próxima década, con metas proyectadas hasta 2050. Presenta evidentes afinidades con los principios de la economía circular. En el documento se señala que: «El Pacto Verde Europeo es una respuesta a estos desafíos. Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos».

Industria Limpia de 2025¹⁵ o la futura *Circular Economy Act* de 2026 apuntan a racionalizar el fragmentado marco europeo de residuos y reforzar la base jurídica de las ayudas medioambientales, en consonancia con el fomento de comportamientos industriales innovadores y sostenibles¹⁶.

Sin embargo, detrás de esta estrategia política y normativa se encuentra una arquitectura jurídica compleja, cuyos fundamentos están anclados en los Tratados europeos¹⁷. El artículo 11 TFUE establece que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión¹⁸, con el objetivo de promover un desarrollo sostenible¹⁹.

¹⁵ Comunicación de la Comisión Europea, *Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización*, COM/2025/85 final, Bruselas, 26.2.2025 COM(2025) 85 final, https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en?filename=Communication%20-%20Clean%20Industrial%20Deal_en.pdf.

¹⁶ Para actualizaciones, véase Comisión Europea, *Key actions launched to advance the circular economy*, Bruselas, 2 de julio de 2025, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1710

¹⁷ Inicialmente, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no preveían una competencia específica en materia medioambiental. Sobre la evolución de las competencias en este ámbito, véase A. Jazzetti, «Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 36 y ss.; O. Porchia, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 17 y ss.; P. Wennerås, «Towards an Ever Greener Union? Competence in the Field of the Environment and Beyond», *Common market law review*, vol. 45, 2008, p. 1645 y ss.; C. Plaza Martín, «La política y el derecho de medio ambiente de la Unión Europea: su desarrollo y evolución a través de los Tratados», *Estudios de La Unión Europea*, 2011.

¹⁸ Desde un punto de vista operativo, la integración ambiental conlleva una obligación para las instituciones europeas de incorporar los aspectos medioambientales en todos los ámbitos de intervención. Cfr. M. Onida, «Articolo 37. Tutela dell'ambiente», en R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (eds.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milán, 2017, p. 702.

¹⁹ Esta afirmación refleja no solo el valor simbólico del principio, sino también su capacidad para orientar de manera transversal la acción normativa y política de la Unión Europea. Como ha detallado C. Plaza Martín, [«Los principios del Derecho ambiental de la Unión Europea y su impacto en la jurisdicción Contencioso-Administrativa, European Inkings (EUi) XX, La incidencia del Derecho de la Unión Europea en la jurisdicción contencioso-administrativa», Instituto Vasco de Administración Pública, 2019, p. 198], a partir de 1998 se iniciaron diversas iniciativas destinadas a garantizar la aplicación del principio de desarrollo sostenible por parte de todas las instituciones de la Unión. Estas iniciativas se enmarcan en el denominado «Proceso de Cardiff», iniciado con motivo del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998, en el que se instó a las distintas formaciones del Consejo de la Unión Europea a definir estrategias sectoriales dirigidas a integrar la dimensión ambiental y el desarrollo sostenible en sus respectivas políticas. En el marco de este proceso, la Comisión Europea desempeñó un papel particularmente activo, elaborando comunicaciones que sirvieron de base para las estrategias sectoriales adoptadas por el Consejo. Esta dinámica obedece también al reconocimiento, tal como lo afirmó el Abogado General Jacobs en sus conclusiones en el asunto C-379/98 *PreussenElektra*, de que el principio de

Este principio impone la obligación de incluir consideraciones medioambientales en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones de la Unión, y asume un papel transversal y sistémico, contribuyendo a garantizar la coherencia entre los objetivos medioambientales y otras prioridades de la acción pública europea²⁰.

Por su parte, el artículo 5 TUE establece el principio de subsidiariedad, es decir que la Unión dispone de competencias en materia medioambiental, tanto a nivel interno como externo, especificando que solo podrá actuar si, y en la medida en que, los objetivos de la acción prevista no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y puedan, debido a la dimensión o los efectos de la acción, lograrse mejor a nivel de la Unión²¹. No obstante, el ejercicio de tales competencias está regulado por el artículo 2 TFUE y por el artículo 4, apartado 2, letra e), TFUE, que definen su naturaleza compartida. Estos principios no solo vinculan a las instituciones de la Unión en la elaboración del derecho y las políticas medioambientales, sino que también imponen obligaciones a los Estados miembros en la implementación de dichas políticas²².

desarrollo sostenible, tal y como está formulado en los Tratados, no es meramente programático, sino que impone obligaciones jurídicas. Vease las conclusiones del Abogado General Jacobs, 26 de octubre de 2000, asunto C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2000:585.

²⁰ L. Krämer, «Observations sur le droit communautaire de l'environnement», in *Actualité juridique, droit administratif*, 20 de septembre de 1994, p. 618.

²¹ Aunque no se mencionaba expresamente como principio de subsidiariedad, dicho principio ya estaba presente en el Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984 (conocido como Proyecto Spinelli). Posteriormente, fue incorporado al marco jurídico de la entonces Comunidad Económica Europea mediante el Acta Única Europea de 1986, en el ámbito específico del medio ambiente. En este contexto, se estableció que «la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados (...) puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente». Finalmente, el principio fue formulado de manera general en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), tras la reforma del Tratado de Maastricht. Véase R. Alonso García, *Sistema Jurídico de la Unión Europea* (Madrid: Civitas, 2016), 110, y también, K. Lenaerts, «The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism», *Fordham International Law Journal* 17 (1994): 846. Más en general, C. Plaza Martín, *Derecho ambiental de la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2005), cap. II, § 2.

²² Véase Jan H. Jans y Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (Groninga: Europa Law Publishing, 2008), pp. 20-22, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2082895>. Para un análisis del estatuto jurídico, en particular del principio de precaución, puede consultarse Nicolas de Sadeleer, «Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire: du slogan à la règle», *Cahiers de Droit Européen* 1-2 (2001): 91-132. Además, con el avance de la integración europea, dichos principios han ido adquiriendo un papel cada vez más relevante. Cfr. J. F. Alenza García, «Principios clásicos para la nueva era del derecho ambiental», en B. Soro Mateo, J. Jordano Fraga, S. M. Álvarez Carreño (eds), *Viejos y nuevos principios del Derecho ambiental*, (Valencia:

Asimismo, el artículo 3, apartado 3, TUE vincula explícitamente el objetivo de sostenibilidad con las finalidades generales de la Unión. En este marco, el artículo 4 TFUE reconoce el medio ambiente como una competencia compartida, ulteriormente precisada en el artículo 191 TFUE, que define los objetivos de la política medioambiental europea. Además del medio ambiente, el artículo 4, apartados 2 – 4, TFUE incluye entre las competencias compartidas otros ámbitos estrechamente relacionados, como el mercado interior, la protección de los consumidores, la energía, los problemas comunes de seguridad en materia de salud pública (en los aspectos definidos en los Tratados), los transportes, la cooperación al desarrollo y la investigación y desarrollo tecnológico. En virtud de esta configuración, tanto la Unión como los Estados miembros pueden adoptar actos jurídicamente vinculantes en estos ámbitos. Sin embargo, la posibilidad de intervención nacional está subordinada a la no actuación de la Unión o a una renuncia explícita por su parte.

Al respecto, parte de la doctrina²³ ha subrayado que la terminología utilizada en los Tratados no refleja plenamente la realidad jurídica e institucional, en la medida en que el ejercicio de una competencia compartida por parte de la Unión puede adquirir un carácter exclusivo, limitando *de facto* la intervención de los Estados miembros. Ello pone de manifiesto el «carácter expansivo por naturaleza»²⁴ del Derecho de la Unión. Esta tendencia se confirma en la práctica política, ya que las medidas adoptadas a nivel nacional en materia medioambiental suelen estar estrechamente alineadas con el marco normativo europeo²⁵.

El núcleo de la política ambiental de la Unión se encuentra en los artículos 191, 192 y 193 TFUE, que delimitan el alcance de las competencias europeas en materia de medio ambiente. Aunque dicha política es definida como compartida (art. 4, ap. 2, TFUE), sigue desarrollándose de forma conjunta entre la Unión y los Estados miembros. El Tratado de Lisboa ha ampliado significativamente las prerrogativas de la Unión en sectores afines, como la protección civil, la lucha contra el cambio climático y la política energética. En particular, el artículo 191, apartado 1, TFUE establece que la política ambiental de la Unión debe abordar los desafíos ecológicos a escala global, reforzando así su papel de liderazgo en la escena internacional.

Este esquema implica que, en caso de intervención normativa por parte de la Unión, rige el principio de primacía del Derecho europeo: las normas comunitarias prevalecen sobre las nacionales. Sin embargo, esta jerarquía

Tirant lo Blanch, 2021), 11–39; P. Sands *et al.*, *Principles of International Environmental Law*, 4.^a ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

²³ D. Sarmiento, *Curso de Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Marcial Pons, 2024), 101.

²⁴ La expresión es de J. C. Cano Montejano, *El futuro de la Unión Europea: el modelo español de sistemas forales* (Fundación Popular de Estudios Vascos, 2021), 11. A este Autor le expreso mi más sincero agradecimiento.

²⁵ L. Krämer, *EU Environmental Law*, 7.^a ed. (Londres: Sweet & Maxwell, 2012), 440.

normativa no está exenta de tensiones. Si bien el Título XX del TFUE establece que las políticas ambientales deben aspirar a un «elevado nivel de protección», asumiendo una dimensión transversal dentro del Derecho de la Unión²⁶, su aplicación está condicionada por equilibrios políticos delicados, entre los que destaca la regla de la unanimidad prevista en el artículo 192 TFUE para determinadas decisiones medioambientales. Esto puede ralentizar la capacidad de acción de la Unión, en especial cuando las prioridades nacionales divergen. Una excepción significativa a esta regla es la gestión de residuos, que ha sido expresamente excluida del requisito de unanimidad, permitiendo a las instituciones europeas una intervención más eficaz en un área considerada estratégica para la circularidad.

En efecto, el artículo 192 TFUE regula el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de programas generales de acción en materia ambiental, atribuyendo a la Unión la competencia de introducir medidas dirigidas a mejorar la aplicación del Derecho ambiental. En principio, los Estados miembros conservan la facultad de adoptar medidas más estrictas en materia medioambiental, siempre que se respeten determinadas condiciones. El artículo 193 TFUE consagra el derecho de los Estados miembros a mantener o introducir disposiciones nacionales más exigentes en materia ambiental²⁷. No obstante, ello implica que dichas medidas nacionales solo pueden complementar, añadir o reforzar — pero no modificar — las disposiciones establecidas a nivel de la Unión, en aras de alcanzar un nivel más alto de protección ambiental²⁸. El ejercicio de esta facultad está sujeto a dos límites principales: por un lado, la medida nacional debe ajustarse al derecho derivado de la Unión cuando este establezca una armonización máxima²⁹; por otro, debe ser compatible con las disposiciones de los Tratados³⁰. Este planteamiento no reduce el papel

²⁶ M. Humphreys, *Sustainable Development in the European Union: A General Principle* (Londres, 2018), 44.

²⁷ J. H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 118 a 121.

²⁸ No obstante, ello no impide que los Estados miembros transpongan la directiva correspondiente. Cfr. por ejemplo Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión c. Alemania*, C-184/97, EU:C:1999:546, apdo. 61.

²⁹ Esta limitación no resulta particularmente evidente en la práctica, dado que la mayoría de las medidas adoptadas conforme al art. 192 TFUE no implican una armonización total. Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 14 de abril de 2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfe c. Land Rheinland-Pfalz*, C-6/03, EU:C:2005:222, apdo. 27. El llamado *gold-plating*, conforme al art. 193 TFUE, responde no solo a la protección del medio ambiente, sino también a la necesidad de asegurar la adecuación de un marco normativo nacional coherente, como en el caso de la concesión de permisos. Es evidente que las medidas nacionales no deben comprometer la integridad del derecho derivado de la UE, lo cual puede ocurrir si la medida nacional resulta desproporcionada en relación con los objetivos del régimen. Cfr. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 17 de diciembre de 1998, *Società Italiana Petroli SpA (IP) c. Borsana Srl*, C-2/97, EU:C:1998:613, apdos. 37 y 48.

³⁰ El Tribunal de Justicia ha señalado que el principio de proporcionalidad no se aplica a medidas de protección ambiental más estrictas que el Derecho nacional,

de los Estados miembros en la ejecución de las políticas medioambientales europeas. Al contrario, actúan como agentes clave en la elaboración e implementación de estrategias ambientales ambiciosas, desempeñando el papel de verdaderos «brazos ejecutores» del Derecho Europeo³¹.

Cabe destacar también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha reconocido que los jueces nacionales pueden, en circunstancias excepcionales, suspender temporalmente la inaplicación de una norma interna incompatible con el Derecho de la Unión cuando existan razones imperiosas de protección ambiental³². Sin embargo, la normativa derivada de la Unión no puede exceder los límites de la discrecionalidad legislativa establecidos por los principios fundamentales del derecho de la Unión, lo que exige una interpretación y aplicación normativas coherentes con dichos principios y permanentemente equilibradas con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros³³.

adoptadas según el art. 193 TFUE y que superen los mínimos de la directiva, ya que los Estados miembros determinan el nivel de protección (sentencia *Deponiezweckverband*, C-6/03, cit.). Estas medidas deben respetar la política ambiental de la directiva. Si una medida nacional más estricta afecta la libre circulación de mercancías, se deben aplicar tests de necesidad y proporcionalidad (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 25 de junio de 1998, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp y otros*, C-203/96, EU:C:1998:316; y sentencia de 13 December 2001, *DaimlerChrysler AG c. Land Baden-Württemberg*, C-324/99, EU:C:2001:682). Según De Sadeleer, cuando un Estado busca mayor protección ambiental conforme al art. 192 TFUE, sus medidas deben interpretarse favorablemente, limitándose solo si generan efectos desproporcionados sobre la libre circulación. Véase, N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), 357, doi:10.1017/S0008197315000033.

³¹ Para un análisis más amplio sobre el papel de los Estados miembros como «ejecutores» del Derecho comunitario e internacional, véase R. Alonso García, «La Constitución Española en el contexto de la Unión Europea», *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo 59 (2019): 495 y ss.

³² Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, apdo. 43.

³³ Al igual que ya se prevé para cada iniciativa legislativa de la UE, que debe ir acompañada de una declaración sobre el impacto en términos de respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como de una evaluación de la posible incidencia sobre los derechos fundamentales reconocidos tanto a nivel de la Unión como en las legislaciones nacionales, además de otros elementos relevantes como el impacto financiero o las consecuencias sobre los ordenamientos jurídicos regionales o autonómicos de los Estados miembros, esta evaluación preliminar del impacto debería referirse también al respeto de las tradiciones constitucionales comunes. En este sentido, véase J.C. Cano Montejano, «Derechos forales y gobernanza económica multinivel», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, n. 13, 2018, p. 326.

2. GOBERNANZA MULTINIVEL Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES EN LA TRANSICIÓN CIRCULAR EUROPEA

Como es bien conocido, la implementación del paradigma de la economía circular en la Unión Europea se apoya en un amplio abanico de instrumentos jurídicos, que incluyen tanto normas vinculantes —es decir directivas y reglamentos³⁴— como herramientas no vinculantes de *soft law*³⁵, tales como recomendaciones, planes de acción y directrices. Entre los instrumentos normativos más relevantes de este marco destacan la Directiva Marco sobre Residuos³⁶, el Reglamento sobre ecodiseño³⁷, la propuesta actualmente paralizada de la Directiva sobre *Green Claims*³⁸ y el Reglamento sobre materias primas críticas³⁹. En paralelo, la Comisión ha desarrollado diversos documentos estratégicos que configuran un marco político ambicioso en torno a la transición circular⁴⁰.

³⁴ La adopción conjunta de reglamentos y directivas ambientales se basa en los arts. 192, apdo. 1 y 144 TFUE, mientras que la adopción exclusiva por el Consejo ocurre solo en casos específicos (arts. 192, apdo. 2, 43, apdo. 3, 113 y 207, apdo. 3 TFUE). La Comisión solo puede adoptar actos de forma exclusiva cuando está expresamente autorizada (arts. 290 y 291 TFUE). Las decisiones (art. 288 TFUE) son vinculantes y fundamentales para implementar reglamentos y directivas, a diferencia de las recomendaciones y comunicaciones, que no son obligatorias pero tienen relevancia política. Las comunicaciones, además, pueden acompañar propuestas normativas y su uso ha aumentado, como muestra el Plan de acción CE de 2015.

³⁵ Véase, *ex multis*, R. Alonso García, *El soft law Comunitario*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 154 (enero-abril 2001), 72 y ss., así como la doctrina allí citada.

³⁶ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, *DO L 312 de 22.11.2008*, p. 3–30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj>.

³⁷ Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) PE/106/2023/REV/1 DO L, 2024/1781, 28.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1781/oj>.

³⁸ Propuesta de directiva del parlamento europeo y del consejo relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (directiva sobre alegaciones ecológicas), COM/2023/166 final, Bruselas, 22.3.2023, 2023/0085 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0166>.

³⁹ Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (Texto pertinente a efectos del EEE) PE/78/2023/REV/1 DO L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>.

⁴⁰ Sobre la evolución de la estrategia europea, véase E. Scotti, «Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare», en *Il diritto dell'economia* 65, núm. 98 (1/2019), 494 y ss., y doctrina allí citada.

No obstante, esta diversidad normativa plantea un reto estructural de primer orden: la necesidad de una gobernanza eficaz y auténticamente multinivel. La transición ecológica, aunque es un desafío de escala global, difícilmente podrá tener éxito sin una estrecha cooperación entre las instituciones europeas, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los agentes económicos y la ciudadanía⁴¹. Detrás de la retórica institucional de la unidad y las aspiraciones comunes, se ocultan con frecuencia visiones divergentes, capacidades administrativas desiguales y enfoques culturales heterogéneos.

El carácter transversal y policéntrico de la economía circular exige, por tanto, un equilibrio dinámico entre dos exigencias fundamentales: por un lado, la armonización normativa, que garantice coherencia, eficacia y uniformidad en todo el territorio de la Unión; por otro, la diferenciación territorial, que permita adaptar las políticas a las especificidades locales y reforzar la autonomía de los niveles subestatales. En consecuencia, existe una conciencia cada vez mayor de la necesidad de una acción integrada para superar la fragmentación de las políticas nacionales y promover un enfoque armonizado⁴², que, aunque anclado en la dimensión supranacional, no puede dejar de ser adecuado, necesario y no excesivo en relación con el objetivo que se per-

⁴¹ En este contexto, adquiere relevancia la interacción entre cooperación leal y solidaridad, entendida como una relación dinámica que sustente una gobernanza ambiental a largo plazo, orientada a la construcción de un sistema energético europeo resiliente, integrado y equitativo. Ello requiere una valorización estructural del principio de cooperación leal como base de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, capaz de orientar la gobernanza energética en clave solidaria y sostenible. La economía circular, por su parte, exige continuidad, previsión e integración de políticas, lo que implica —de hecho— una cooperación reforzada entre instituciones, territorios, actores económicos y ciudadanía. Véase, si se me permite, E. De Falco, «La leale cooperazione come mezzo per superare le crisi e strumento per promuovere una visione condivisa del futuro dell'UE», *DPERonline*, 12 de octubre de 2024, vol. 23 (n.º 1 especial), p. 352 ss., disponible en: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/11226>.

⁴² L. Peyen, «Y a-t-il une identité environnementale de l'Union européenne?», en *Revue générale du droit, Chronique de droit de l'Union*, 2021, recoge una opinión ampliamente compartida en la doctrina ambientalista (p. 22), señalando que «este contexto, aún vigente (cfr. art. 114 TFUE), obliga a la Unión a interpretar el medio ambiente desde una perspectiva económica, lo que probablemente constituye una de las principales características del derecho ambiental europeo: su acción se fundamenta esencialmente en un enfoque utilitarista» [traducción propia]. El Tribunal de Justicia ha reconocido la legitimidad de utilizar el art. 114 TFUE como base jurídica para adoptar medidas ambientales, destacando que la protección de la salud y el medio ambiente justifica imponer obligaciones a las empresas, ya que la falta de armonización de las normativas nacionales podría generar distorsiones significativas en la competencia (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia de 18 de marzo de 1980, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Italiana*, asuntos acumulados 91/79 y 92/79, EU:C:1980:86). Asimismo, tanto en el artículo 114, apdo. 3, TFUE como en el 191, apdo. 2, TFUE se subraya la exigencia de mantener un nivel elevado de protección para alcanzar los objetivos de la política ambiental europea.

sigue⁴³. Este equilibrio constituye también una de las tensiones estructurales más complejas del diseño de la política circular europea.

De hecho, persisten desafíos considerables, especialmente en el plano financiero. Los informes de Draghi y Letta⁴⁴ sobre la competitividad y la unión de los mercados de capitales, respectivamente, ponen de manifiesto dos carencias clave: la falta de una auténtica unión de capitales que canalice recursos hacia inversiones sostenibles, y la ausencia de mecanismos eficaces de deuda común que permitan financiar de manera solidaria la transición en todos los Estados miembros. En este sentido, la reflexión sobre el futuro de la arquitectura financiera europea se cruza significativamente con la construcción de una verdadera soberanía estratégica europea, capaz de combinar autonomía, solidaridad y sostenibilidad.

En este escenario, los intentos de orientar el ahorro privado hacia proyectos verdes se enfrentan a una arquitectura normativa e institucional aún fragmentada. Estos problemas se ven agravados por un contexto internacional cada vez más inestable, marcado por transformaciones geopolíticas profundas y una creciente competencia global en los ámbitos industrial y tecnológico. La necesidad de que Europa refuerce su autonomía estratégica — también en el ámbito energético e industrial — choca con resistencias políticas internas y con divergencias estructurales entre países, lo que ha provocado, en algunos casos, una preocupante marcha atrás en los compromisos iniciales del Pacto Verde.

A todo ello se suma un elemento crucial: la eficacia real de la estrategia europea depende en gran medida de la capacidad de los Estados miembros para traducir los objetivos comunes en políticas operativas concretas. Aquí emergen profundas desigualdades estructurales. Mientras algunos países logran aplicar las medidas con eficiencia — gracias a instituciones sólidas, capacidades técnicas e infraestructuras adecuadas — otros enfrentan grandes dificultades debido a déficits administrativos, carencias técnicas, retrasos estructurales y resistencias culturales.

⁴³ Se refiere al Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo a los Tratados, que especifica los criterios para la aplicación del principio de subsidiariedad. Sobre su desarrollo aplicativo, véase J. C. Cano Montejano, *El futuro de la Unión Europea: el modelo español de sistemas forales*, op. cit., 13 y ss.; Id., *El futuro del Concierto Económico en la Unión Europea: gobernanza económica y sistemas forales* (Fundación Popular de Estudios Vascos, 2017), 104. Tal y como apunta el Autor en estos últimos trabajos, resulta fundamental tener en cuenta de manera efectiva la perspectiva regional y local antes de la propuesta de un acto legislativo europeo.

⁴⁴ M. Draghi, *The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi*, 9 de septiembre de 2024, Comisión Europea, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en?ettrans=es&prefLang=es; E. Letta, *Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity*, 18 de abril de 2024, Consejo de la Unión Europea, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

Esta disparidad nos conduce a una constatación fundamental: para que la economía circular sea realmente eficaz, no basta con disponer de un buen marco normativo. Se requieren también instituciones competentes, recursos adecuados y una participación ciudadana informada y comprometida. En definitiva, el verdadero reto de la transición ecológica europea se juega en la tensión constante entre norma y práctica.

2.1 El escenario italiano

2.1.1. La constitucionalización del principio ecológico

La experiencia italiana ofrece un caso singular en el contexto europeo. Entre 2020 y 2024, a pesar de una marcada inestabilidad política caracterizada por la sucesión de tres gobiernos con orientaciones ideológicas y composiciones profundamente diversas, Italia ha mantenido una notable coherencia normativa en materia ambiental. Esta continuidad institucional refleja un proceso progresivo de internalización de los objetivos europeos relacionados con la transición ecológica, que ha cristalizado en reformas legislativas e institucionales de gran calado.

Un punto de inflexión clave ha sido la reforma constitucional aprobada en 2022 mediante la Ley constitucional n.º 1 de 11 de febrero, que modificó los artículos 9 y 41 de la Constitución, incorporando de manera explícita la protección del medio ambiente en el texto constitucional⁴⁵. Hasta ese momento, la Constitución italiana no reconocía expresamente al medio ambiente como objeto autónomo de protección. La jurisprudencia constitucional había suplido esta carencia mediante una interpretación sistemática de diversas disposiciones⁴⁶, entre ellas los artículos 2 y 32 (referidos, respectivamente, a los derechos inviolables de la persona y al derecho a la salud), el artículo 9 (protección del paisaje), y el artículo 41 (relativo a la orientación pública de la iniciativa económica privada).

Durante las décadas de 1970 y 1980, la Corte Constitucional adoptó un enfoque funcional de la protección ambiental, como demuestra la sentencia n.º 247/1974⁴⁷. A partir de los años ochenta, sin embargo, se produjo una evolución conceptual significativa: en decisiones como las sentencias n.º 210/1987 y n.º 67/1992⁴⁸, la Corte Constitucional reconoció una visión unitaria e inma-

⁴⁵ Para un análisis de los trabajos preparatorios de la ley, véase G.L. Conti, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, en *Osservatorio sulle fonti*, n.º 2 (2022): 195 ss.

⁴⁶ R. Bifulco, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, en *Corti supreme e salute*, n.º 2 (2019): 305 ss.

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 247, 10 luglio 1974, G.U. n. 201 del 31 luglio 1974, disponible en: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1974/07/31/074C0247/s1.

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 210, 22 maggio 1987, G.U. n. 27. del 1 luglio 1987, ECLI:IT:COST:1987:210, disponible en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1987&numero=210>; sentenza n. 67, 5 febbraio

terial del bien ambiental, que culminó con la reforma del Título V de la Constitución en 2001. Esta reforma atribuyó al Estado competencias exclusivas en materia ambiental y fue consolidada por ulteriores desarrollos jurisprudenciales, entre ellos la sentencia n.º 126/2016⁴⁹, en la que se afirmó que un entorno saludable constituye un derecho fundamental de carácter absoluto.

Aunque esta evolución permitió alcanzar un alto nivel de protección incluso en ausencia de una disposición expresa, la reforma de 2022 marca un hito tanto desde el punto de vista simbólico como jurídico⁵⁰. Al incorporar explícitamente el principio ecológico en el texto constitucional, Italia se alinea con los estándares más avanzados del Derecho Internacional y europeo en materia ambiental.

La modificación del artículo 9 de la Constitución introdujo la tutela del medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, así como el respeto hacia los animales, incluyendo una referencia explícita al interés de las generaciones futuras. Esta inclusión refuerza el principio de responsabilidad intergeneracional, ya presente en el Derecho Europeo — como se observa en el artículo 3 TFUE — y también implícito en el artículo 117, párrafo primero, de la Constitución italiana, que obliga al respeto de los compromisos internacionales y comunitarios⁵¹.

Al mismo tiempo, la reforma del artículo 41 de la Constitución reviste una importancia particular. Este artículo, que constituye uno de los pilares de la

1992, disponible en: <https://giurcost.org/decisioni/1992/0067s-92.html#:~:text=Nel%20corso%20di%20un%20procedimento%20penale%20nei%20confronti,legge%20di%20conversione%208%20agosto%201985%2C%20n.%20431>.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 126, 19 aprile 2016, G.U. n. 23 dell'8 giugno 2016, ECLI:IT:COST:2016:126, disponible en: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=126>.

⁵⁰ En este sentido específico, I. A. Nicotra, «L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid», en *Federalismi.it*, 30 de junio de 2021, 2. De acuerdo con este autor, con la modificación en cuestión se pondría fin a esa «inercia» del legislador constitucional largamente compensada por las decisiones de la Corte Constitucional.

⁵¹ Para una reconstrucción de las referencias a la responsabilidad intergeneracional dentro de la Constitución, véase L. Bartolucci, «Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale», en *Osservatorio costituzionale, Associazione-deicostituzionalisti.it*, fasc. 4/2021, 217 y ss; G. Arconzo, «La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione», en *Diritto dell'economia*, número monográfico «Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente», 2021, 157; R. De Caria, «Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario», en *Rivista AIC*, 3/2021, 120; G. Palombino, «La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte Costituzionale», en *Federalismi.it*, 5 de agosto de 2020; Id., «Dal costituzionalismo ambientale a un costituzionalismo per le generazioni future: le nuove dimensioni dell'art. 9 della Costituzione italiana», en A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, S. Romboli y G. Palombino (dirs.), *Costituzionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, mayo de 2025, 107 y ss.

«Constitución económica»⁵², fue reformulado para subrayar que la iniciativa económica privada no puede ejercerse en contradicción con la salud ni con el medio ambiente. Asimismo, se prevé que la ley pueda orientar y coordinar la actividad económica pública y privada no solo con fines sociales, como se establecía anteriormente, sino también con fines ambientales⁵³. Esta modificación no se limita a cristalizar orientaciones jurisprudenciales ya consolidadas, sino que redefine profundamente la relación entre sistema económico y protección ambiental, reconociendo a esta última una jerarquía constitucional autónoma y prioritaria.

La aprobación parlamentaria de la reforma por una amplísima mayoría, sin recurrir a referéndum confirmatorio, revela una toma de conciencia transversal sobre la centralidad del desafío ecológico en el marco institucional y político italiano.

Desde una perspectiva analítica, la nueva formulación del artículo 41 permite extraer una serie de implicaciones relevantes. En primer lugar, refuerza los límites constitucionales a la libertad de empresa, subordinándola expresamente a la protección de derechos fundamentales como la salud y el medio ambiente. En segundo lugar, legitima una dirección pública activa de la economía en clave de sostenibilidad, dotando al legislador de un mandato normativo para orientar la actividad productiva hacia fines ecológicos. Por último, consolida la interdependencia entre la tutela del medio ambiente y la protección de la salud, configurándolas como garantías que deben ser preservadas en caso de conflicto con otros derechos⁵⁴.

No se trata, como podría pensarse, de un mero reconocimiento formal. Se trata más bien de una intervención estructural que sirve de fundamento de las políticas públicas incisivas y de las intervenciones normativas proactivas. Este cambio encuentra un claro reflejo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, que reafirmó la inexistencia de una jerarquía rígida entre Derechos constitucionales, de manera que la libertad de iniciativa económica puede ser limitada si ello resulta necesario para evitar daños graves al medio ambiente y a la salud. También ha subrayado que las leyes que no respetan este equilibrio pueden entrar en conflicto con el artículo 117 de la Constitución y con los principios establecidos en el Derecho

⁵² Sobre las posibles declinaciones del término «Constitución económica» véase S. Cassese (ed.), *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2021. Entre las contribuciones más recientes al respecto, *ex multis*, E. De Marco, «Costituzione economica e integrazione sovranazionale», en *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, 89 y ss., así como P. Bilancia, «L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovra-nazionale e della globalizzazione», en *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, 7 y ss.

⁵³ F. Sanchini, «La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica», en *Osservatorio sulle fonti*, n.º 3/2022, 202 y ss., disponible en: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁵⁴ L. Cassetti, «Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di 'nuovi' equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente», *Federalismi.it*, n.º 4 (2022): 199,

Europeo, como los principios de prevención y precaución recogidos en el artículo 191 TFUE⁵⁵.

Con la reforma de 2022, los principios previamente delineados en la práctica jurisprudencial adquieren un rango constitucional explícito. La dimensión ecológica, que hasta entonces se encontraba implícita en el concepto de «utilidad social», obtiene ahora una relevancia autónoma, convirtiéndose en un parámetro normativo fundamental para la elaboración y aplicación de políticas públicas como la economía circular, la descarbonización, la regeneración urbana y la transición energética.

Particularmente significativa resulta también la revalorización del tercer párrafo del artículo 41, que hoy puede ofrecer una base constitucional relevante para las políticas en materia de economía circular. Las recientes modificaciones constitucionales parecen confirmar aquellas lecturas⁵⁶ que identificaban precisamente en este párrafo el fundamento jurídico para un renovado papel de los poderes públicos, llamados a orientar la actividad económica de forma coherente con los desafíos que plantea el modelo europeo de economía circular. En este sentido, podría hablarse de una transición hacia la denominada *blue economy*, que encuentra hoy un punto de referencia concreto en el citado tercer párrafo del artículo 41. Este paradigma representa una evolución con respecto al modelo de la *red economy*, centrado exclusivamente en la iniciativa privada (apartado 1), así como respecto al de la *green economy*, que introduce limitaciones ambientales subordinadas al principio de «utilidad social» (apartado 2)⁵⁷.

La reforma constitucional podría, por tanto, relanzar una disposición normativa que durante mucho tiempo ha permanecido en un segundo plano, otorgándole hoy una función renovada y central. El tercer párrafo del artículo 41 se perfila así como base para un nuevo modelo económico capaz de orientar las actividades productivas hacia objetivos de protección ambiental, sin por ello comprometer el núcleo esencial de la libertad de empresa. Muy al contrario, dicha libertad puede reinterpretarse a la luz de los nuevos retos, en una perspectiva de desarrollo sostenible y responsable.

Así, la reforma constitucional de 2022 no solo representa un paso decisivo en la consolidación del principio ecológico en el Derecho Constitucional italiano, sino que se inserta armónicamente en el proceso de europeización del Derecho ambiental.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 116, 17 marzo 2006, G.U. 22 marzo 2006, n. 12; Corte costituzionale, sentenza n. 85/2013: Caso ILVA 9 aprile 2013, G. U. 15 maggio 2013, n. 20.

⁵⁶ En este tema, véase en particular la aportación de F. De Leonardis, «Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.º 1 (2020): 51 y ss.

⁵⁷ Para esta interpretación del art. 41 Cost., *ibid.*, pp. 65 ss. Sobre la distinción entre *brown economy*, *green economy* y *blue economy*, F. Sanchini, «La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica», *op. cit.*, p. 210 y la doctrina citada.

2.1.2. La ambición normativa y los límites estructurales

La transición ecológica en Italia se inscribe en un marco estratégico europeo que exige reformas estructurales, innovación normativa e inversiones orientadas a una sostenibilidad sistémica. En esta perspectiva, el Plan para la transición ecológica⁵⁸, ramificado en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, no constituye únicamente un instrumento económico-financiero, sino también un dispositivo de gobernanza transformadora, destinado a realinear las políticas públicas italianas con los objetivos del Pacto Verde Europeo y del programa *Next Generation EU*. Una parte considerable de los fondos se asigna a la transición ecológica, articulada en ejes estratégicos que incluyen el fortalecimiento de las energías renovables, la digitalización ambiental, la rehabilitación energética y, sobre todo, una revisión estructural de la gestión de residuos⁵⁹.

Con este fin, se han puesto en marcha dos instrumentos fundamentales: la Estrategia Nacional para la Economía Circular (con horizonte de ejecución en 2026, en línea con el PNRR)⁶⁰ y el Programa Nacional de Gestión de Residuos. A través de estos se pretende establecer objetivos ambiciosos: reducir el uso de vertederos, aumentar el reciclaje, mejorar el seguimiento de residuos con herramientas digitales, disminuir los vertederos en infracción con la UE y construir nuevas infraestructuras de gestión de residuos entre un horizonte temporal de seis años (2022-2028)⁶¹.

⁵⁸ Aprobado por resolución del *Comitato Nazionale per la Transizione ecologica* el 8 de marzo de 2022, el *Piano per la transizione ecologica* establece la estrategia italiana para alcanzar la neutralidad climática en 2050, abordando ámbitos como la descarbonización, la economía circular, la movilidad sostenible, la biodiversidad y la fiscalidad ambiental, en coherencia con los Reglamentos (UE) 2020/852 sobre inversiones sostenibles y 2021/1119 sobre la neutralidad climática.

⁵⁹ De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, al menos un 37 por 100 de los recursos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe destinarse a medidas para la transición ecológica y un mínimo del 20 por 100 a la transición digital. *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DO L 57 de 18.2.2021, p. 17/75 ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

⁶⁰ Aprobada por los Decretos ministeriales 259/2022 y 342/2022, la *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare* fija una hoja de ruta hasta 2035 con medidas fiscales y administrativas para la gestión de residuos, incluyendo la revisión del impuesto ambiental TARI para favorecer el reciclaje frente al vertido, la trazabilidad digital, incentivos fiscales, y la promoción de modelos circulares como el producto como servicio. Por último, véase <https://www.mase.gov.it/portale/-/pubblicato-il-nuovo-stato-di-attuazione-e-aggiornamento-del-cronoprogramma-della-strategia-nazionale-per-l-economia-circolare>.

⁶¹ Nos referimos al *Programma nazionale di gestione dei rifiuti*, introducido por el Decreto Legislativo 116/2020, que transpone el paquete normativo sobre economía circular (Directivas 2012/19 y 2018/849-852), y aprobado mediante el Decreto Ministerial 257/2022, de 24 de junio, https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pngr_finale-pdf.

En este escenario, la práctica totalidad de las iniciativas legislativas del cuatrienio examinado responden a la transposición de disposiciones de la UE bajo distintas modalidades, predominando las normas de urgencia (decretos-ley), las de circunstancia (decretos legislativos) y las leyes monotematicas de transposición puntual. Incluso en estos casos, la labor del legislador italiano se ha limitado esencialmente a la incorporación — habitualmente en el Código del Medio Ambiente, de por sí fragmentado pero sujeto a intensas modificaciones — de las medidas anticipadas por la normativa europea.

Entre las normas de circunstancia, destacan los decretos legislativos de transposición del «paquete de economía circular»⁶², que han introducido importantes modificaciones en el Código del Medio Ambiente⁶³. Entre ellas destaca la creación del sistema de trazabilidad de residuos RENTRI (Registro Electrónico Nacional para la Trazabilidad de los Residuos)⁶⁴, así como la reconfiguración de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, mediante la definición de objetivos de prevención, reutilización y contenido mínimo de material reciclado en los productos.

En cuanto a las normas de urgencia, resulta relevante el Decreto-Ley 76/2020, de 16 de julio, sobre medidas urgentes para la simplificación y la innovación digital (conocido como *Decreto Semplificazioni*, convertido en Ley 120/2020 de 11 de septiembre)⁶⁵. Este instrumento introduce modificaciones sustanciales en materia de evaluación de impacto ambiental y de recuperación de suelos contaminados, previendo, entre otros aspectos, la integración de las administraciones implicadas en la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental y de los demás títulos habilitantes, la elaboración de normas técnicas para los estudios de impacto, un procedimiento acelerado para las obras estratégicas del PNIEC y un canal simplificado para la descontaminación de sitios críticos, incluidas las 58 Zonas de Interés Nacional repartidas por el país.

Cabe mencionar asimismo algunas medidas de origen endógeno, como la regulación de la tasa TARI⁶⁶ sobre los residuos, que asume una función

⁶² Las Directivas 2012/19 y 2018/849 a 852, que reforman el régimen de residuos de aparatos eléctricos, baterías, vehículos al final de su vida útil, envases y vertidos, se transponen en los Decretos Legislativos 116, 118, 119 y 121/2020, todos del 3 de septiembre, destacando especialmente el 116/2020.

⁶³ [traducción propia] Véase el *Codice dell'ambiente* (Decreto Legislativo 3 de abril de 2006, n. 152), en su versión consolidada y actualizada, en último modificado por el Decreto-ley de 27 de diciembre de 2024, n.º 202, convertido, con modificaciones, por la Ley de 21 de febrero de 2025, n.º 15; por el Decreto-ley de 28 de febrero de 2025, n.º 19, convertido, con modificaciones, por la Ley de 24 de abril de 2025, n.º 60; por el Decreto-ley de 14 de marzo de 2025, n.º 25, convertido, con modificaciones, por la Ley de 9 de mayo de 2025, n.º 69; y por la Ley de 18 de marzo de 2025, n.º 40.

⁶⁴ [traducción propia] *Registro Elettronico Nazionale sulla Tracciabilità dei Rifiuti*.

⁶⁵ Ley de septiembre de 2020 n. 120, GU Serie Generale n. 228 del 14-09-2020, www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/09/14/20G00139/sg.

⁶⁶ El tributo municipal fue creado por la Ley 147/2013 a nivel nacional, distinguiendo entre la tasa puntual sobre residuos (TARIP), con carácter tributario, y la

estratégica de orientación del comportamiento. Estructurada en una parte fija y una variable, la TARI puede aplicarse según el *paga per quello che butti* (*pago por generación o pay-as-you-throw*)⁶⁷, vinculando el coste directamente a la cantidad de residuos producidos. Se trata de un ejemplo paradigmático de fiscalidad ambiental incentivadora, capaz de promover comportamientos virtuosos, elevar la calidad de la recogida selectiva y reforzar la corresponsabilidad individual. En suma, menos residuos generan un menor coste para el usuario, reinterpretando el tributo en clave participativa y de premio.

Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos está fuertemente condicionada por las asimetrías territoriales que atraviesan el país. Las regiones del Centro-Norte presentan, por lo general, un grado más avanzado de «madurez circular»: sistemas de recogida selectiva más extendidos y eficientes, infraestructuras adecuadas y cadenas de reciclaje consolidadas⁶⁸. Por el contrario, en amplias zonas del sur sigue siendo una práctica minoritaria, enfrentando retrasos estructurales, déficits de infraestructura, carencias en el seguimiento de los flujos y fenómenos endémicos de ilegalidad ambiental, que no solo comprometen la eficacia de las políticas, sino que también debilitan la legitimidad institucional.

A tales desigualdades se suma una fragmentación de la gobernanza ambiental, manifestada en la débil articulación vertical y horizontal entre los distintos niveles institucionales. La falta de una coordinación efectiva entre el Estado, las Regiones y las autoridades locales, unida a la frecuente superposición de competencias y a la heterogeneidad de capacidades técnicas, obstaculiza la definición de una estrategia coherente a nivel nacional, capaz de traducir las ambiciones europeas en acciones concretas⁶⁹. La planificación se ve entonces fracturada: los intereses divergentes, los recursos desiguales y las

tariffa corrispettiva [que podría traducirse como «tarifa correspondiente»], es decir una prestación patrimonial no tributaria, esta última más común en municipios con tarificación puntual. La Ley 118/2022, que regula el mercado y la competencia, exige a ciertas instalaciones no domésticas del pago de gran parte de la TARI cuando entregan residuos a gestores externos autorizados por la ARERA, promoviendo así la apertura del monopolio público en la gestión de residuos urbanos. Cfr. A. García Martínez, «La tasa por la recogida de residuos sólidos urbanos en Italia», *Tributos Locales*, n.º 170 (2024): 292–293.

⁶⁷ G. Messina, A. Tomasi, G. Ivaldi y F. Vidoli, «“Pay as you own” or “pay as you throw”? A counterfactual evaluation of alternative financing schemes for waste services», *Journal of Cleaner Production*, n.º 412 (2023), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137363>.

⁶⁸ Para más detalles, véase European Environment Agency, *CE Report 2024, Circular economy country profile 2024 – Italy*, https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/circular-economy/country-profiles-on-circular-economy/circular-economy-country-profiles-2024/italy_2024-ce-country-profile_final.pdf/@download/file

⁶⁹ OECD, *Italy's National Action Plan for Policy Coherence for Sustainable Development* (2022), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/italy-s-national-action-plan-for-policy-coherence-for-sustainable-development_4eb98e58/54226722-en.pdf.

visiones desalineadas generan un mosaico de trayectorias locales desiguales, difícilmente agregables en un sistema coherente de transformación.

A este entramado de dificultades estructurales e institucionales se añade una fragilidad de tipo cultural y participativo. La transición hacia una economía circular requiere una transformación cognitiva que involucre activamente a la ciudadanía, promoviendo la conciencia ambiental y la corresponsabilidad colectiva⁷⁰. No obstante, el marco normativo italiano sigue anclado en una lógica eminentemente tecnocrática, donde la elaboración de normas se realiza sin un auténtico involucramiento de las comunidades territoriales. La participación ciudadana resulta limitada, episódica y raramente respaldada por dispositivos estables de democracia deliberativa. A pesar del reconocimiento formal de la educación ambiental en diversas estrategias y planes, esta no se traduce aún en políticas públicas integradas ni en programas eficaces de alfabetización ecológica.

Desde esta perspectiva, la transición circular italiana presenta un carácter ambivalente: por un lado, se observa una aceleración normativa y un compromiso importante en términos de planificación e inversión; por otro, persisten obstáculos sistémicos que ralentizan la implementación de las políticas y agravan la brecha entre objetivos declarados y resultados tangibles. Esta tensión puede derivar en una crisis de legitimidad, tanto en el plano de la confianza institucional como en el de la eficacia de la acción pública.

Así pues, la legislación medioambiental en Italia se está reforzando, pero aún necesita un salto cualitativo multinivel, articulado en tres ejes fundamentales: capacidad institucional, coordinación multinivel y participación ciudadana.

En última instancia, el desafío de la economía circular exige una interpretación articulada de los principios constitucionales de igualdad sustantiva (art. 3), protección del medio ambiente (arts. 9 y 41) y participación democrática (art. 118.4), en una perspectiva de transición justa, equitativa e inclusiva. La eficacia de las políticas ambientales se encuentra así indisolublemente ligada a la calidad de la democracia⁷¹ y a la cohesión territorial.

⁷⁰ Para un análisis más detallado sobre este tema, véase F. Murmura, G. Pierli y L. Bravi, «Exploring Environmental Justice and Climate Awareness in Italy: Citizen Perspectives on Sustainability and Policy», en *Searching for Developmental Alternatives in Economic Theory*, ed. por E. Kuzmin, G. M. Hodgson, L. Bravi y Y. Lavrikova, *EASET 2024, Springer Proceedings in Business and Economics* (Cham: Springer, 2025), https://doi.org/10.1007/978-3-031-91159-0_11.

⁷¹ Sobre la relación entre el medio ambiente y la democracia (iliberal), véase más en G.L. Conti, «Ambiente», en el *Lessico in-costituzionale*, editado por T. Groppi, C. Bassu, T. E. Frosini y R. Tarchi, Nápoles, 2025, 7.

2.2. El escenario español

2.2.1. Rango constitucional del medio ambiente

La experiencia española en materia de economía circular representa, en el contexto europeo, un caso particularmente revelador de cómo es posible construir un entramado normativo ambicioso, coherente con los objetivos de la Unión Europea, y al mismo tiempo confrontarse con las tensiones estructurales, territoriales y operativas que desafían su implementación. El ordenamiento jurídico español ha demostrado una notable capacidad para transponer y reelaborar de manera sistémica los principios europeos, estructurando un modelo que, si bien presenta luces y sombras, ofrece valiosas lecciones en clave comparada.

Aunque la Constitución Española no reconoce expresamente la protección del medio ambiente como un derecho fundamental⁷², sí le otorga un rango constitucional relevante al consagrarlo como un principio rector de la política social y económica en su artículo 45. En su primer apartado, el precepto establece que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», mientras que en el segundo impone a los poderes públicos la obligación de defender y restaurar dicho entorno, asegurando el uso racional de todos los recursos naturales con el apoyo de la «indispensable solidaridad colectiva». Esta formulación configura el medio ambiente como un derecho-deber de carácter ambivalente⁷³, que vincula tanto a los individuos como a los poderes públicos.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha desarrollado progresivamente la naturaleza jurídica del artículo 45 CE, subrayando su condición de principio rector en el marco del artículo 53.3 CE. En este sentido, aunque su contenido no es directamente exigible ante los tribunales como un derecho fundamental, sí impone al legislador la obligación de adoptar las medidas

⁷² C. Tolosa Tribiño, *La tutela costituzionale dell'ambiente in Spagna*, ponencia presentada en el IV Incontro quadrilaterale Tribunale costituzionale di Spagna, Corte costituzionale d'Italia, Tribunale costituzionale del Portogallo e Consiglio costituzionale di Francia, «Diritti delle future generazioni: ambiente e salute», Roma, 23 de junio de 2023.

⁷³ R. Canosa Usera, *Constitución y Medio Ambiente* (Madrid: Dykinson, 2000), 43 y ss. El Autor analiza cómo el artículo 45 de la Constitución española de 1978 articula una regulación compleja del medio ambiente, integrando el reconocimiento del derecho a disfrutar de un entorno adecuado con la formulación de principios rectores para la acción de los poderes públicos y la imposición de deberes generales de conservación. Aunque este enfoque refleja el espíritu del constitucionalismo «promisorio» propio del momento histórico, la inclusión del precepto en el Capítulo III del Título I y su carácter genérico han generado dudas respecto a su eficacia como verdadero derecho subjetivo. No obstante, dicho artículo ha constituido el fundamento normativo sobre el que se ha ido consolidando un Derecho ambiental cada vez más autónomo.

normativas necesarias para garantizar su efectividad. Así lo ha afirmado reiteradamente la jurisprudencia constitucional⁷⁴, precisando que los jueces y tribunales están obligados a velar por el respeto al medio ambiente conforme a las leyes que desarrollan este principio.

Cabe destacar que el propio Tribunal ha abordado la complejidad semántica y conceptual del artículo 45 CE, en el cual se utilizan de forma intercambiable los términos «medio ambiente», «recursos naturales» y «calidad de vida». Esta variedad terminológica ha exigido una clarificación jurisprudencial sobre el alcance constitucional del medio ambiente. En este marco, el Tribunal Constitucional⁷⁵ definió el medio ambiente como un concepto jurídico indeterminado, de carácter multidimensional e interdisciplinar, con implicaciones transversales sobre otras ramas del ordenamiento jurídico. Se trata de una noción esencialmente antropocéntrica y relativa⁷⁶, cuya delimitación debe realizarse atendiendo al contexto social y económico concreto.

Más allá de su formulación abstracta, el artículo 45 CE impone a los poderes legislativo y ejecutivo el deber de armonizar la protección ambiental con las exigencias del desarrollo económico y la cohesión social. Esta tensión estructural entre valores constitucionales ha sido abordada por el Tribunal Constitucional a través del papel del desarrollo sostenible, que se configura como clave hermenéutica para conciliar ambos intereses. Según eso, inspirado en principios internacionales como los recogidos en la Declaración de Río de 1992 y en el Quinto Programa de Acción Ambiental de la entonces Comunidad Europea, el modelo de desarrollo no debe ser meramente cuantitativo ni regido por un productivismo acrítico, sino cualitativo y orientado al uso racional de los recursos naturales⁷⁷.

Así el Tribunal sostuvo que la Constitución permite — y exige — la conciliación entre protección ambiental y crecimiento económico, dejando en manos del legislador competente la determinación de las técnicas jurídicas más adecuadas para lograr ese equilibrio⁷⁸. En este sentido, el artículo 45 CE, aunque no configura un derecho fundamental en sentido estricto, establece un principio rector de notable densidad normativa, cuya efectividad

⁷⁴ Tribunal Constitucional, sentencia 199/1996, de 3 de diciembre (BOE núm. 3, de 03 de enero de 1997) ECLI:ES:TC:1996:199; sentencia 233/2015, de 5 de noviembre (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015) ECLI:ES:TC:2015:233.

⁷⁵ Tribunal Constitucional, sentencia 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995), ECLI:ES:TC:1995:102, par. 4.

⁷⁶ F. Simón Yarza, «El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 94 (enero-abril 2012): 159.

⁷⁷ R. Canosa Usera, *Constitución y Medio Ambiente*, op. cit., 29. Según el autor: «Aunque sea poca la fuerza normativa de los convenios ambientales internacionales, son un punto de referencia inexcusable para el legislador estatal».

⁷⁸ Tribunal Constitucional, sentencia 64/1982, de 4 de noviembre (BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1982) ECLI:ES:TC:1982:64; sentencia 170/1989, de 19 de octubre (BOE núm. 267, de 07 de noviembre de 1989) ECLI:ES:TC:1989:170.

se concreta a través de la legislación ordinaria y la acción de los poderes públicos. El medio ambiente y el desarrollo económico son, por tanto, bienes constitucionales que deben armonizarse, evitando que uno prevalezca sistemáticamente sobre el otro. No se trata de oponer naturaleza y progreso, sino de integrarlos en un paradigma de sostenibilidad que reconozca sus interdependencias estructurales⁷⁹.

2.2.2. *Desafíos normativos y articulación territorial*

En este marco constitucional, se desarrolla la economía circular, específicamente a través de la Estrategia España Circular 2030⁸⁰, que persigue tres objetivos ambiciosos y cuantificados: reducir el consumo de materiales en un 30 por 100 respecto a 2010, la producción total de residuos en un 15 por 100 y el desperdicio alimentario per cápita en un 50 por 100. Esta estrategia articula su acción en seis sectores prioritarios — construcción, textil, agroalimentario, turismo, bienes de consumo y sector público — y seis ejes transversales, entre los cuales destacan la digitalización, el ecodiseño y la concienciación ciudadana. Se trata, en efecto, de una visión integradora que reconoce el carácter estructural, multisectorial e interinstitucional del cambio de modelo productivo que implica la transición circular.

Por otra parte, en el plano jurídico, el núcleo normativo lo constituye la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular⁸¹. Esta norma no solo sistematiza el marco legal anterior —sustituyendo a la Ley 22/2011⁸²— sino que introduce elementos de ruptura paradigmática, avanzando hacia una lógica de regulación de flujos materiales más que de mera gestión de residuos. El artículo 2.k) ofrece una definición de economía circular que remite directamente a la preservación del valor de los productos y recursos a lo largo de todo su ciclo de vida, minimizando la generación de residuos mediante estrategias sistémicas⁸³.

⁷⁹ Parlamento Europeo, *El principio de protección del medio ambiente, una perspectiva de derecho comparado: España*, Estudio, febrero de 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/769506/EPRS_STU%282025%29769506_ES.pdf.

⁸⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO, España), *Estrategia Española de Economía Circular – España Circular 2030*, junio de 2020, https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf

⁸¹ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *BOE* núm. 85, de 9 de abril de 2022, p. 18. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/04/08/7/con>.

⁸² Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, *BOE-A-2011-13046*.

⁸³ Esta concepción, así como la importancia del principio de jerarquía de gestión y la implicación activa de las entidades locales, ha sido objeto de un análisis detallado por Revuelta Perez y Gómez Expósito, quienes destacan la novedad estructural del

Uno de los rasgos más innovadores de la Ley 7/2022 reside en su enfoque económico: incorpora medidas fiscales y tarifarias que buscan internalizar los costes ambientales, en línea con el principio de «quien contamina paga»⁸⁴. Entre ellas destacan: (i) la obligación para todos los municipios de aplicar, antes de abril de 2025, el sistema del *pago por generación* para la tarificación puntual de residuos, vinculado al coste real del servicio; y (ii) un impuesto estatal sobre el vertido y la incineración de residuos, de naturaleza pigouviana, orientado a penalizar las opciones menos sostenibles dentro de la jerarquía de residuos.

Complementa este marco el Real Decreto 1055/2022 sobre envases y residuos de envases⁸⁵, que amplía la responsabilidad del productor⁸⁶ a los envases industriales, refuerza los criterios ambientales en la contratación pública⁸⁷ e introduce obligaciones detalladas de información, registro centralizado y sistemas digitales de trazabilidad. Esta normativa se inscribe en un esfuerzo más amplio por digitalizar la gobernanza ambiental y avanzar hacia una trazabilidad integral de los flujos de residuos.

modelo jurídico adoptado por la Ley 7/2022 y su impacto en la acción municipal. Cfr. I. Revuelta Perez y A. Gómez Expósito, «Conceptos y principios generales de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Cuadernos de Derecho Local* 65 (2022), Fundación Democracia y Gobierno Local.

⁸⁴ En efecto, la doctrina española ha desarrollado una sistematización de los principios, distinguiendo entre aquellos de carácter estructural, como el desarrollo sostenible, y los de naturaleza funcional, orientados a la regulación concreta de la acción pública, tales como el principio de precaución, el de prevención y el principio de «quien contamina paga». Cfr. F. Fracchia, «Il diritto ambientale comparato», *Federalismi.it* 7 (2017): 13; G. Cordini, «Tutela dell'ambiente e sostenibilità nella comparazione degli ordinamenti costituzionali», *L'Italia Forestale e Montana* 67, no. 1 (2012): 6–43; A. Gragnani «L'idea di codice ambientale nel dibattito tedesco», *Astrid*, 2009, 3. Para un análisis general de los principios ambientales, C. Plaza Martín, «Los principios del Derecho ambiental de la Unión Europea y su impacto en la jurisdicción Contencioso-Administrativa», *op. cit.*

⁸⁵ El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, se publicó el 28 de diciembre de 2022 en el *BOE* núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

⁸⁶ Véase más en el informe de Europa Ciudadana, *El modelo de reciclaje español en la economía circular: España VS. Europa*, 2023, <https://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2023/03/EUROPA-CIUDADANA-Reciclaje-Espa%C3%B1ol-WEB.pdf>.

⁸⁷ La contratación pública sostenible es un instrumento fundamental y juega un papel crucial en la realización de los objetivos de la planificación y la normativa sectorial ambiental, especialmente en áreas como la economía circular y la emergencia climática. La política de economía circular busca reducir, reutilizar y reciclar residuos, y la contratación pública puede impulsar este objetivo al incluir criterios ambientales en los procesos de adquisición. Además, la Comisión Europea ha desarrollado metodologías para calcular el coste del ciclo de vida de productos, lo que puede ayudar a los compradores públicos a tomar decisiones más sostenibles. Cfr. J. J. Pernas García, «Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica», en *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*, 2020.

Sin embargo, en un sistema autonómico profundamente descentralizado como el español, la protección del medio ambiente —reconocida como función pública en el artículo 45, apartado segundo, de la Constitución— plantea cuestiones complejas en torno al reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

La misma Constitución articula el Estado autonómico a través de la distribución competencial entre Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, garantizando así una uniformidad mínima en la aplicación de las normas sin perjudicar la autonomía organizativa de los entes territoriales⁸⁸. Los principios ambientales consagrados en la Constitución requieren, por tanto, una actuación conjunta y coherente por parte de todas las administraciones públicas, conforme a lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad. Desde esta perspectiva, resulta deseable que la dimensión ambiental se integre transversalmente en los procesos decisionales de todos los niveles institucionales —estatal, autonómico y local— y en los distintos sectores de intervención pública.

Los artículos 148.1.9ª y 149.1.23ª de la Constitución Española configuran un sistema de reparto competencial según el cual corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas son competentes para establecer medidas adicionales de protección y para ejercer funciones de gestión administrativa, según el grado de autonomía asumido⁸⁹. Sobre esta base, se pueden identificar tres funciones esenciales: la legislación básica, la normativa complementaria y la gestión. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado esta estructura aclarando⁹⁰ que la legislación básica estatal debe establecer normas mínimas, homogéneas y obligatorias para todas las Comunidades Autónomas, las cuales, a su vez, pueden desarrollar esa base normativa mediante leyes propias, dictar disposiciones adicionales y gestionar la aplicación de las normas ambientales. Las Entidades Locales, aunque no ostentan competencias constitucionales directas en esta materia, ejercen sus funciones conforme a la legislación estatal o autonómica aplicable.

No obstante, este ambicioso entramado legal se enfrenta a notables tensiones. Las asimetrías territoriales y las limitaciones estructurales del modelo autonómico dificultan la aplicación homogénea de las políticas ambientales y, en particular, de las estrategias para la economía circular. De hecho, cada Comunidad Autónoma dispone de amplias competencias normativas que, si bien garantizan el respeto del principio de autonomía institucional, pueden

⁸⁸ Para un análisis completo, véase M. Fernández-Fontecha Torres, *Derecho Constitucional*, (León, 2025), 838 y ss.; R.Canosa Usera, *Constitución y Medio Ambiente*, *op. cit.*, 71 y ss.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia 118/2017, de 19 de octubre (BOE núm. 278, de 16 de noviembre de 2017) ECLI:ES:TC:2017:118; orientación reiterada en la sentencia 113/2019, de 3 de octubre (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019) ECLI:ES:TC:2019:113.

obstaculizar la coherencia de los instrumentos de intervención, haciendo necesaria una reflexión sobre el equilibrio entre pluralismo territorial y consistencia regulatoria.

En este contexto, la implementación efectiva de medidas como el pago por generación presenta un panorama desigual. Las grandes ciudades como Madrid o Barcelona disponen de capacidades técnicas, infraestructuras adecuadas y personal especializado⁹¹, mientras que muchos municipios pequeños carecen de recursos para implantar sistemas como el *pago por generación* o cumplir con los requisitos de información. Ya en 2018, la Comisión Europea había señalado que los avances insuficientes en reciclaje en España se deben en buena medida a la falta de armonización normativa entre Comunidades Autónomas⁹².

Este escenario evidencia múltiples niveles de fricción. Por un lado, se plantea el problema de la equidad redistributiva, dado que las nuevas tarifas podrían tener efectos regresivos sobre los núcleos vulnerables⁹³. Por otro, desde

⁹¹ F. J. Fragozo-Martínez, y Gala Rivera-Fernández, «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 23 (abril de 2025), <https://doi.org/10.24965/reala.11494>, 32 ss. Se señala, con especial atención al caso de Madrid, la *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid*. 2024. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-14999>. En la doctrina, véase C. J. Durá Alemañ, «Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 143 (2024).

⁹² Se ha señalado que «el lento progreso de los porcentajes de reciclado en España se debe en gran medida a la falta de armonización entre comunidades autónomas». Comisión Europea, *Informe de alerta temprana para España*, SWD(2018) 425 final, Bruselas, 24 de septiembre de 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:425:FIN>; más recientemente, en el *Informe de alerta temprana para España*, SWD(2023) 183 final, Bruselas, 8 de junio de 2023, la Comisión Europea indicó que «España está en riesgo de no alcanzar el objetivo para 2025, consistente en la preparación de hasta un 55 por 100 de residuos municipales para la reutilización y el reciclado», <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/ebb94f4e-05df-11ee-b12e-01aa75ed71a1>.

⁹³ La introducción de la tasa obligatoria sobre los residuos municipales, prevista en el art. 11 de la Ley 7/2022, ha generado importantes reservas por parte de las autoridades locales y de sectores de la oposición parlamentaria, que han planteado objeciones relativas a: la compatibilidad con la autonomía financiera municipal, reconocida en el art. 140 Constitución Española (Véase también la sinopsis del artículo <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=140&tipo=2#:~:text= Tiene%20declarado%20el%20Tribunal%20Constitucional%20que%20la%20autonom%C3%ADa,23%20de%20diciembre%3B%20170%2F1989%2C%20de%2019%20de%20octubre%29>) y regulada por la Ley de Haciendas Locales (RDLeg. 2/2004); la equidad fiscal y la sostenibilidad social, debido al posible impacto regresivo sobre los hogares económicamente vulnerables. Cfr. F. J. Fragozo-Martínez, y G. Rivera-Fernández, «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España», *op. cit.*, p. 42. Además, se encuentra en curso un debate parlamentario tras la presentación en el Senado de

una perspectiva de gestión, la implantación del *pago por generación* en pequeños municipios se ve dificultada por la ausencia de capacidades técnicas y experiencia operativa. Además, la falta de coordinación intergubernamental y la escasa cultura administrativa orientada a la planificación estratégica han acentuado las disparidades territoriales en términos de rendimiento y capacidad de implementación, agravando la brecha entre áreas urbanas y rurales⁹⁴.

Este escenario se ve aún más dinamizado por los desarrollos a nivel europeo. El nuevo Reglamento (UE) 2025/40⁹⁵, aprobado el 11 de febrero de 2025 y aplicable a partir del 12 de agosto de 2026, sustituye a la Directiva 94/62/CE⁹⁶ e introduce una armonización directa en aspectos clave como el diseño de envases, el etiquetado, la información al consumidor y los requisitos mínimos de reutilización. En respuesta a este cambio normativo, España ha iniciado un proceso de revisión integral del Real Decreto 1055/2022, que será sustituido por una nueva norma conforme al Reglamento europeo. El Ministerio para la Transición Ecológica ha lanzado una consulta pública dirigida a recoger aportaciones de todos los actores implicados —desde la industria hasta las ONG— con el objetivo de mejorar los aspectos técnicos, subsanar deficiencias y lograr una mejor articulación con el nuevo marco comunitario⁹⁷.

En conclusión, la transición hacia una economía circular no puede entenderse únicamente como un proceso normativo o técnico. Supone una trans-

una propuesta de modificación de la Ley 7/2022, con el objetivo de flexibilizar la aplicación de la tasa, cuestionando su actual carácter impositivo, <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=15&id1=622&id2=000052>.

⁹⁴ *Ibid.* De hecho, ellos quienes identifican múltiples barreras operativas, jurídicas y económicas en la implementación del *pago por generación*, especialmente en municipios con escasa capacidad técnica y financiera.

⁹⁵ Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024 sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE, PE/73/2024/REV/1, OJ L, 2025/40, 22.1.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj>. Este reglamento establece un marco legal uniforme para la gestión de envases y residuos de envases en la Unión Europea, con el objetivo de reducir su impacto ambiental mediante el fomento de prácticas sostenibles y la promoción de la economía circular.

⁹⁶ Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos de envases, DO L 365 de 31.12.1994, pagg. 10–23. La directiva establece las normas de la Unión Europea en materia de envases y residuos de envases, con el objetivo de mejorar la calidad del medio ambiente mediante la prevención y la reducción del impacto de estos sobre el entorno.

⁹⁷ I. Revuelta Pérez, «El etiquetado «ambiental» de los envases y sus residuos: los avances del RD 1055/2022 y del Reglamento (UE) 2025/40». En *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, coord. Inmaculada Revuelta Pérez, Madrid, julio de 2025, 115-134; J. J. Pernas García, *Reglamento UE 2025/40 de envases y su incidencia en España: entre la armonización y la flexibilidad*, en *Retema*, n.º 262, Especial Reciclaje 2025, 9 de junio de 2025, pp. 49–51, https://issuu.com/r.retema/docs/retema_262_especial_reciclaje_2025.

formación cultural, institucional y productiva que exige coherencia política, innovación institucional y mecanismos de gobernanza adaptativa⁹⁸. España ha demostrado una voluntad normativa clara, pero debe ahora traducir ese impulso programático en una capacidad real de implementación, superando las brechas territoriales y institucionales que aún persisten.

REFLEXIONES FINALES

La transición hacia una economía circular no constituye un proceso lineal ni homogéneo. Se configura, más bien, como una transformación profunda y multidimensional que interpela simultáneamente las estructuras productivas, las infraestructuras públicas, los marcos jurídicos y los comportamientos cotidianos. Lejos de reducirse a un nuevo modelo económico, la economía circular se presenta hoy como un verdadero campo de prueba para el derecho, la política, las instituciones y, en última instancia, para la sociedad en su conjunto. Redefine las estrategias económicas y, al mismo tiempo, cuestiona categorías jurídicas consolidadas, prácticas administrativas y expectativas extendidas de los ciudadanos y consumidores.

En este contexto, Italia y España, si bien parten de trayectorias institucionales, configuraciones territoriales y tradiciones administrativas distintas, se están acercando progresivamente a un horizonte común: el de una transición ecológica que sea sostenible, resiliente y justa. La magnitud del reto es considerable: los obstáculos normativos, las resistencias culturales y los límites administrativos representan desafíos reales. Sin embargo, las oportunidades superan los riesgos. Si esta transformación se gestiona con inteligencia y ambición, puede ofrecer una respuesta eficaz a la crisis climática y, al mismo tiempo, abrir camino hacia una nueva concepción de prosperidad, ciudadanía activa y democracia ambiental para la Europa del siglo XXI.

En este escenario, el derecho desempeña un papel crucial. No puede limitarse a formalizar nuevas obligaciones técnicas o a reproducir lógicas sectoriales y fragmentadas. Es necesario repensarlo desde una perspectiva transformadora, como un instrumento vivo, capaz de generar sentido, garantizar la equidad y fomentar prácticas sostenibles. La Unión Europea, en este sentido, ha asumido una función pionera. A través del Pacto Verde Europeo y de las estrategias de resiliencia post-pandemia, ha situado la economía circular en el centro de su acción política. Sin embargo, el verdadero desafío radica

⁹⁸ En línea con este planteamiento, se han formulado propuestas de reforma normativa orientadas a convertir la tasa por generación en un verdadero impuesto ambiental específico, con el fin de promover una gestión más eficiente y con mayor capacidad redistributiva, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en la Ley 7/2022. Véase F. J. Fragozo-Martínez, y G. Rivera-Fernández, «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España», *op. cit.*, p. 48 y ss.; Europa ciudadana, *El modelo de reciclaje español en la economía circular: España VS. Europa*, *op. cit.*, p. 38.

en la capacidad de traducir esta normativa en prácticas administrativas sostenibles e inclusivas. La transición ecológica no se realiza en los documentos estratégicos, sino en el funcionamiento cotidiano de las administraciones locales, en la concepción de los servicios públicos, en la formación de la ciudadanía.

Es precisamente en esta fase de implementación donde Italia y España se presentan como dos modelos distintos pero complementarios. Ambos ordenamientos muestran una clara convergencia estructural en su adhesión a las estrategias europeas de transición ecológica, reflejada en la plena recepción del *Circular Economy Action Plan* y en la elaboración de estrategias nacionales como la *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare* en Italia y *España Circular 2030* en España. En ambos casos, la economía circular ha superado progresivamente el enfoque tradicional centrado en la gestión de residuos, asumiendo una dimensión sistémica, en tanto paradigma de replanteamiento integral de los modelos productivos y distributivos.

Otro punto de convergencia se observa en la estructura de gobernanza multinivel que caracteriza la implementación de las políticas ambientales. Tanto en Italia como en España, la interacción entre niveles centrales, regionales y locales constituye un elemento recurrente de la acción pública en materia ambiental. Esta configuración descentralizada, si bien permite una adaptación flexible a las especificidades territoriales, genera problemáticas similares: dificultades de coordinación interinstitucional, heterogeneidad en la capacidad técnica y fragmentación en la fase de ejecución. Las disparidades históricas y estructurales entre el Norte y el Sur en Italia encuentran un claro paralelismo en las asimetrías entre las Comunidades Autónomas en España, con efectos diferenciados tanto en términos de desempeño ambiental como en la calidad de los servicios públicos ofrecidos.

Junto a estas similitudes, sin embargo, emergen divergencias profundas en el plano constitucional, institucional y operativo. Un primer elemento diferenciador reside en la distinta configuración del fundamento constitucional de la protección ambiental. En Italia, la reforma de 2022 introdujo expresamente el principio de tutela del medio ambiente en la Constitución italiana, dotándolo de una fuerza jurídica vinculante que orienta la legislación ordinaria y la acción administrativa en todos los niveles. Se trata de un ejemplo emblemático de constitucionalización ecológica, que refuerza la justiciabilidad de los derechos ambientales y la legitimidad democrática de las políticas de sostenibilidad. En España, en cambio, la protección del medio ambiente sigue anclada en el artículo 45 de la Constitución española, que establece un deber público de tutela, pero no reconoce a los ciudadanos un derecho subjetivo directamente exigible. No obstante, tanto el legislador⁹⁹, como la

⁹⁹ Nos referimos, entre otras, a la Ley 27/2006, de 18 de julio (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006), por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incor-

jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰⁰, han dotado al artículo 45 de la CE de una notable eficacia práctica.

Esta diferencia se refleja también en los modelos de gobernanza. Italia adopta una perspectiva más adaptativa, que valora la autonomía local y promueve instrumentos normativos flexibles, capaces de modular las intervenciones según las diferentes realidades territoriales. En este contexto se inscribe también el desarrollo gradual de una fiscalidad ambiental, con la introducción de sistemas de tarificación puntual (es decir el *paga per quello che butti*) que, a pesar de las limitaciones aplicativas y la heterogeneidad regional, han favorecido formas de cooperación entre municipios y una mayor sostenibilidad en la gestión de los servicios públicos. España, por su parte, presenta una estructura más centralizada y reglada, basada en instrumentos vinculantes y mecanismos estandarizados de control. También aquí rige el sistema del *pago por generación* para la gestión de residuos urbanos y del impuesto estatal sobre la eliminación e incineración, ambas medidas inspiradas en el principio de «quien contamina paga». Aunque estos instrumentos refuerzan la coherencia normativa y la eficacia operativa, han generado tensiones entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en lo relativo a la autonomía financiera de las entidades locales, y han encontrado resistencias en los territorios con menor capacidad administrativa e infraestructural. La aplicación uniforme de estos mecanismos, en ausencia de apoyos técnicos y financieros adecuados, ha producido una transición desigual, con regiones más avanzadas y otras en claro retraso estructural.

Esta diferencia de enfoque institucional encuentra un correlato directo en los datos empíricos. Según Eurostat¹⁰¹, Italia se sitúa en el segundo lugar entre los países de la UE en cuanto a la tasa de utilización de materiales reciclados, con un 20,8 por 100, frente al 8,5 por 100 registrado en España, que ocupa el puesto 15, por debajo incluso de la media europea (11,8 por 100). Esta brecha sugiere que la madurez operativa del sistema circular italiano, más allá de las dificultades internas, ha alcanzado un nivel significativamente superior al del modelo español, donde persisten importantes desafíos de implementación y cohesión territorial.

Ambos países, sin embargo, comparten un reto fundamental: traducir la ambición normativa en una transformación real. No basta con reformar las leyes o adoptar nuevas estrategias: la verdadera transición circular requiere inversiones sostenidas, una capacidad institucional extendida y, sobre todo,

por las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/07/18/27/con>.

¹⁰⁰ Por ejemplo, el Tribunal Constitucional, [sentencia 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995), ECLI:ES:TC:1995:102], ha subrayado el carácter vinculante del deber de tutela ambiental de los poderes públicos.

¹⁰¹ European environmental agency, *Circular material use rate in Europe*, publicado el 6 de enero de 2025, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/circular-material-use-rate-in-europe>.

un cambio cultural profundo. Las normas innovadoras, por sí solas, no bastan si no se transforman también los imaginarios colectivos, las prioridades sociales y las prácticas cotidianas.

En este contexto, cabe preguntarse si el derecho vigente puede acoger un cambio tan profundo? ¿Tienen nuestras instituciones la capacidad de traducir los principios de la circularidad en acciones concretas, justas y eficaces? ¿Podemos hablar realmente de transición si esta no incide también la dimensión cultural, educativa y democrática de nuestra sociedad?

Estas preguntas no se pueden responder únicamente desde una perspectiva técnica. Vivimos en una época marcada por una creciente inestabilidad geopolítica, y la experiencia de los últimos años ofrece ejemplos constantes de crisis inesperadas. Aunque reconocemos que, en la actualidad, se ha producido un cambio de rumbo en el compromiso verde de la Unión Europea, precisamente por ello resulta aún más urgente consolidar y reforzar el camino ya iniciado.

Para que esta trayectoria sea sostenible y socialmente legítima, es necesario repensar el Derecho Europeo no como un ámbito sectorial, sino como un lenguaje transversal, capaz de articularse con otros campos normativos, conectar con la ciudadanía y movilizar de forma coherente los recursos jurídicos, económicos y simbólicos disponibles.

Se vuelve así necesario construir un marco normativo verdaderamente europeo, que armonice las medidas entre los Estados miembros, garantizando al mismo tiempo la integridad del mercado interior y la promoción de una transición justa. Asimismo, resulta indispensable desarrollar una diplomacia energética más eficaz, especialmente en relación con actores estratégicos como Estados Unidos, China o los Emiratos Árabes Unidos, que sea capaz de impulsar la descarbonización, establecer normas globales y asegurar el suministro energético en consonancia con los objetivos de competitividad.

Solo si logramos conjugar la justicia ambiental, la cohesión territorial y la participación democrática¹⁰², la transición circular podrá convertirse realmente en un proyecto compartido.

¹⁰² M. Deriu, «Postfazione. Transizione energetica e transizione democratica. Tra equità, sostenibilità e partecipazione», 2023, p. 73. De acuerdo con este Autor: «una transición justa sólo puede ser al mismo tiempo una transición democrática» [traducción propia].