

TRANSPOSICIÓN DEL PAQUETE LEGISLATIVO DE ECONOMÍA CIRCULAR DE LA UNIÓN EUROPEA MEDIANTE NORMAS REGLAMENTARIAS

INMACULADA REVUELTA
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. APROXIMACIÓN AL PAQUETE LEGISLATIVO DE ECONOMÍA CIRCULAR.– III. LOS REGLAMENTOS ESTATALES QUE INCORPORAN LAS NORMAS EUROPEAS: 1. Consideración previa sobre el rango reglamentario de la ordenación jurídica de los flujos de residuos.– 2. El Real Decreto 646/2020, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.– 3. El Real Decreto 27/2021, por el que se modifican los Reglamentos de residuos de pilas y acumuladores y de residuos de aparatos electrónicos.– 4. El Real Decreto 265/2021, sobre los vehículos al final de su vida útil.– 5. El Proyecto de reglamento de envases y residuos de envases de 2021.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Se analizan en este trabajo los reglamentos estatales que transponen las Directivas del paquete normativo de economía circular de la Unión Europea.

Palabras clave: residuos, economía circular, vertederos, residuos de envases, residuos electrónicos, vehículos fuera de uso, pilas y acumuladores.

ABSTRACT: This paper analyzes the regulations that transpose to Spanish law the Directives of the circular economy regulatory package of the European Union.

Key words: wastes; circular economy; landfills; packaging waste; electronic waste; end-of-life vehicles; batteries and accumulators.

I. INTRODUCCIÓN

El 2 de diciembre de 2015 la Comisión presentaba las propuestas del denominado «paquete normativo de economía circular»; y, el 31 de mayo de 2018, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaban las cuatro Directivas que lo integran, lo que en nuestro país ha supuesto la derogación de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados y la aprobación de la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, objeto de análisis en la presente obra monográfica, aunque su

efecto en el ordenamiento jurídico español no se limita a esta norma estatal fundamental (1).

La finalidad del citado paquete normativo, que vino a modificar seis normas europeas capitales en el ámbito de la gestión de los residuos (incluida la Directiva marco de residuos de 1998) era propiciar la transición hacia una «economía circular» y el abandono progresivo del actual modelo de «economía lineal» (basado en «extraer, transformar, usar y tirar»), tratando de evitar, entre otras cosas, que los residuos se eliminen y conseguir su empleo como recursos (materias primas secundarias), entrando de nuevo en los ciclos productivos y de consumo (2). La consecución de una economía más circular está avalada por razones ambientales (entre otras cosas, es beneficiosa para la biodiversidad; y, reduce emisiones de gases con efecto invernadero) pero también económicas pues engarza con las estrategias de desarrollo económico planteadas por la Comisión desde hace años y que, entre otras cosas, tratan de reducir la preocupante dependencia de la Unión Europea de materias primas foráneas, cada vez más costosas (3).

(1) Son varias las Comunidades Autónomas que se anticiparon al legislador adoptando normas (generalmente, de gestión de residuos) inspiradas en el lema de la economía circular asumido en el Primer Plan Acción de economía circular de la Unión Europea, como ha analizado RUIZ DE APODACA (2021); y, el mismo está incidiendo también destacadamente en el campo de la Responsabilidad Social Corporativa (OCHOA MONZÓ, 2021). En esta línea, cabe destacar las estrategias de economía circular adoptadas por varias Comunidades Autónomas, que ponen el acento, entre otras cosas, en la contratación pública. En este sentido, véase PERNAS GARCÍA (2021).

(2) El art. 2, letra k, de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, define la economía circular como «sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos».

(3) En este sentido, cabe mencionar la Estrategia de la Comisión Europea denominada «Iniciativa de las materias primas», centrada en los retos que plantea el acceso a las materias primas distintas de las energéticas y agrícolas en la Unión Europea, cuyo origen son las Comunicaciones «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», COM (2008) 699, de 4 de noviembre de 2008; y, «Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas» COM(2011)25, de 2 de febrero de 2011. En estos actos, la Comisión, que considera el acceso a estas materias primas un factor esencial de competitividad de la Unión Europea, estableció como finalidades principales de la iniciativa las tres siguientes: 1) garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los recursos de terceros países; 2) potenciar un suministro sostenible de materias primas de fuentes europeas; y, 3) fomentar la eficiencia de recursos y promover el reciclaje. La Comunicación de 2011 contenía una lista de catorce materias primas fundamentales (antimonio, berilio, cobalto, fluorita, galio, germanio, grafito, indio, magnesio, niobio, metales del grupo del platino, tierras raras, tántalo y tungsteno). La

La asunción del concepto de economía circular, como viene poniendo de manifiesto la doctrina (por todos, SANTAMARÍA ARINAS, 2019; NOGUEIRA LÓPEZ, 2019, ALENZA GARCÍA, 2020; DE LA VARGA PASTOR, 2020), no supone un cambio radical en la legislación de residuos pues los principios informadores («quien contamina, paga», jerarquía de gestión, etc.) y las técnicas de intervención que contemplan las Directivas europeas de 2018 (objetivos cuantitativos temporales, planificación, fin de la condición de residuo, incentivos fiscales, etc.), no son novedosos sino que han estado presentes en la normativa de residuos desde el principio; o, se han ido incorporando a lo largo de sus cuatro décadas de aplicación (4). Este conjunto de normas, no obstante, trata de mejorar la aplicación, en la práctica, de dichas reglas y principios; en particular, la jerarquía de residuos (ALENZA GARCÍA, 2021, 78).

El presente trabajo se centra en las normas, de rango reglamentario, que incorporan al derecho interno las Directivas sectoriales del paquete de economía circular. El objetivo es analizar, necesariamente a grandes rasgos, el contenido dichos reglamentos estatales si bien como punto de partida se hace una referencia al contenido de las normas europeas que integran el citado paquete legislativo.

II. APROXIMACIÓN AL PAQUETE NORMATIVO DE ECONOMÍA CIRCULAR DE LA UNIÓN EUROPEA

El paquete normativo de economía circular, aprobado en 2018, trae causa de la Comunicación de la Comisión «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», presentada por la Comisión el 2 de diciembre de 2015 (5). Dicho acto contenía el primer plan de acción de economía circular de la Unión Europea (6) y se acompañaba de cuatro propuestas de modificación de varias directivas en materia de gestión de residuos.

actuación de la Comisión en este campo ha permitido, entre otras cosas, abordar el problema de la exportación ilegal de productos al final de su vida útil que contienen materias primas fundamentales y tomar medidas en relación con materias específicas.

(4) Baste señalar que, antes de aprobarse el Paquete normativo de Economía Circular, la Directiva 2012/19, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, reconocía (considerando 5) que estos aparatos se habían convertido en una creciente fuente de residuos y que el grado de reciclado era insuficiente («la falta de reciclado provoca la pérdida de recursos valiosos») y que su objetivo era: «(...) contribuir a la producción y consumo sostenibles mediante, de forma prioritaria, la prevención de la generación de RAEE y, además, la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización de dichos residuos, a fin de reducir su eliminación y contribuir al uso eficaz de los recursos y a la recuperación de materias primas secundarias valiosas» (considerando 6).

(5) COM (2015) 614 final.

(6) Véase SANTAMARÍA ARINAS, 2016.

Conviene precisar, antes de analizar el contenido de dichas propuestas normativas, que, un año antes (a mediados de 2014), la Comisión Barroso había presentado, al final de su mandato, una versión preliminar del plan titulado «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa» (7), que finalmente fue retirado por la nueva Comisión. El plan de economía circular de 2015 se presentó como más ambicioso por proyectarse, más allá de la gestión de los residuos, sobre todo el ciclo económico, pero ese supuesto mayor rigor se ha cuestionado (CES 2016 (8); DE SADELEER, 2017).

El objetivo de la Comisión era, según la Comunicación de 2015, proponer un marco normativo adecuado para desarrollar la economía circular en el mercado único, esto es, ofrecer a los operadores económicos y a la sociedad «(...) señales claras sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo, así como un conjunto de acciones concretas, amplias y ambiciosas que se llevarán a cabo antes de 2020». Se consideraba que la actuación a escala europea, entre otros beneficios, impulsaría las inversiones; garantizaría la igualdad de condiciones en la competencia; eliminaría los obstáculos derivados de la legislación europea; o, de su inadecuada aplicación; y, profundizaría en el mercado único.

Las cuatro propuestas normativas modificaban seis Directivas clave en materia de gestión de residuos, esto es, la directiva marco sobre los residuos (Directiva 2008/98); las directivas de vehículos fuera de uso (Directiva 2000/53); pilas y acumuladores (Directiva 2006/66); residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva 2012/19); la Directiva de vertido de residuos (Directiva 1999/31) (9); y, la de envases y sus residuos (Directiva 94/62).

Las propuestas se basaron en un exhaustivo análisis de impacto normativo realizado por la Comisión y sus objetivos principales eran actualizar los objetivos cuantitativos temporales de gestión de residuos (entre otros, de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales; y, de preparación para la reutilización y reciclado de residuos de envases); limitar el depósito de residuos en vertedero; mejorar la regulación de los subproductos y de la figura «fin de la condición de residuo»; establecer requisitos de funcionamiento de la responsabilidad ampliada del productor; y, un sistema de alerta temprana para supervisar el cumplimiento de los objetivos legales fijados.

(7) COM (2014) 398 final, de 2 de julio de 2014.

(8) El Dictamen del Comité Económico y Social, de 27 de abril de 2016, sobre el paquete revisado de Economía circular, criticaba, por ejemplo, la reducción de los objetivos de reciclado de los residuos de envases y residuos municipales para 2030 en comparación con la propuesta previa.

(9) COM (2015) 594 final, de 2 de diciembre de 2015.

El citado paquete normativo, que fue aprobado casi tres años después y debía transponerse, a más tardar el 5 de julio de 2020, comprende las siguientes cuatro normas:

- Directiva 2018/851, por la que se modifica la Directiva marco de residuos (Directiva 2008/98).
- Directiva 2018/850, por la que se modifica la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos.
- Directiva 2018/852, por la que se modifica la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases.
- Directiva 2018/849, por la que se modifican las Directivas 2000/53, relativa a los vehículos al final de su vida útil; 2006/66, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores; y, 2012/19, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

En lo que sigue se exponen las líneas de reforma que introducen las tres últimas Directivas señaladas en la regulación europea de los flujos de residuos y en la Directiva de vertido de residuos; empezando por esta última norma.

- La modificación de la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos, por la Directiva 2018/850.

Elemento capital del paquete legislativo de economía circular es, sin duda, la reforma de la normativa de vertederos pues el depósito de residuos en estas instalaciones es la opción de gestión menos deseable según el principio de jerarquía de residuos establecido en el art. 4 de la Directiva marco (en primer lugar, prevención; después, reutilización, reciclado y valorización energética; y, por último, eliminación, que incluye el depósito en vertederos y la incineración sin valorización energética). Aplicar efectivamente la jerarquía de gestión consagrada en el Derecho europeo, en suma, requiere restringir al máximo el depósito de residuos en vertedero y asegurar su valorización.

La Directiva 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, modifica numerosos preceptos de la Directiva 1999/31, de vertido de residuos, tratando, en la línea ya señalada, de incorporar los principios de economía circular y garantizar la aplicación del principio de jerarquía de gestión.

El legislador europeo nos advierte desde el principio que la finalidad de la norma, al incrementar las restricciones al depósito de residuos en vertedero tratando de reducir el vertido, es conseguir una economía más circular, lo que, a su vez, supone un avance en la aplicación de la iniciativa de la Comisión sobre las materias primas de 2008 (10). Reflejos de la asunción del citado paradigma en la parte dispositiva son la novedosa mención a

(10) Considerando 2.

la economía circular del art. 1.1, que determina su objetivo general; y, el nuevo art. 15 *bis*, titulado «Instrumentos para promover un cambio hacia una economía más circular», que, al igual que el resto de Directivas sectoriales del paquete normativo que ahora se analiza, ordena a los Estados utilizar instrumentos, principalmente económicos, que proporcionen incentivos para aplicar la jerarquía de residuos. El precepto se remite a la lista indicativa que figura en el Anexo IV *bis* de la Directiva 2008/98, de residuos, introducido por la Directiva 2018/851 (11).

Los cambios son numerosos. Cabe destacar, además de los mencionados, la modificación de varias definiciones para adecuarlas a la Directiva marco de residuos (12); el fortalecimiento de las principales técnicas de regulación previstas en la versión primigenia, como los objetivos temporales de reducción del vertido de residuos (art. 5); o, las nuevas exigencias de tratamiento de los residuos antes del depósito (art. 6).

En cuanto a lo primero, mediante la modificación del art. 5 de la Directiva 1999/31, se impone a los Estados el cumplimiento de objetivos cuantitativos temporales de vertido más ambiciosos. De una parte, el nuevo apartado 3 *bis* exige a los Estados «esforzarse» en garantizar que, a partir de 2030, no se admitan en los vertederos aquéllos residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización (en particular, de los residuos municipales). Este novedoso mandato constituye un paso importante en la transición a una economía circular, pese a la vaguedad de los términos en que se expresa (los Estados —solo— deben esforzarse); y, la posibilidad de permitir el vertido como solución cuando proporcione el mejor resultado ambiental, conforme al art. 4 de la Directiva marco de residuos.

De otra parte, los Estados deben garantizar que, en 2035, la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos se reduce como máximo al 10 % de la cantidad total de residuos generados —en peso— (nuevo apartado 5).

(11) El Anexo IV *bis* de la Directiva marco de residuos se titula «Ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos a que se refiere el artículo 4, apartado 3». Teniendo en cuenta que el Anexo IV contiene una lista exhaustiva de ejemplos específicos de medidas de prevención de residuos, la lista del nuevo anexo se refiere a todas las opciones de gestión y no solo a la prevención. El primer ejemplo son las «Tasas y restricciones al depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable»; otro son los «Sistemas de depósito y devolución y otras medidas para incentivar la recogida eficiente de productos y materiales usados».

(12) La Directiva 2018/850 se refiere a los siguientes términos: residuo, residuo no peligroso, residuos municipales, productor de residuos, poseedor de residuos, gestión de residuos, recogida separada, valorización, preparación para la reutilización, reciclado y eliminación. La directiva deja en manos de los Estados la eventual redefinición de «población aislada» en el caso de regiones ultraperiféricas.

Este plazo, no obstante, podría ampliarse hasta 2040 en aquellos Estados que cumplan determinados requisitos referidos a la cantidad de residuos depositada en vertederos en el pasado (en concreto, en 2013) (13); y, presenten a la Comisión, con una antelación mínima de dos años, un «plan de ejecución» que cumpla las condiciones del nuevo anexo IV de la Directiva (14).

Esta posibilidad de ampliar el plazo de cumplimiento del objetivo cuantitativo de depósito en vertederos persigue, según el considerando 10 de la Directiva 2018/850, asegurar la coherencia con los objetivos fijados en la Directiva marco de residuos así como la planificación coordinada de las infraestructuras e inversiones necesarias para alcanzarlos.

Sobre la limitación del depósito en vertedero a aquéllos residuos sometidos a tratamiento previo, prevista en el art. 6, letra a, de la Directiva 1999/31, la nueva Directiva exige a los Estados, si bien únicamente en su exposición de motivos, aplicar el tratamiento más adecuado (estabilización de la fracción orgánica incluida) para reducir los efectos adversos del vertido (considerando 12) (15). Esta previsión responde a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, establecida en la Sentencia de 15 de octubre de 2014 (Malgrotta) (16), que declaró que Italia había incumplido las Directivas 1999/31 (arts. 1.1; y, 6, letra a — tratamiento previo al depósito de residuos en vertedero—); y, 2009/98 (arts. 4 y 13), por haberse limitado a triturar y compactar los residuos. El Tribunal europeo estableció que el tratamiento previo era requisito ineludible para asegurar que el vertido no genera riesgo ambiental ni para la salud de las personas y rechazó que las citadas operaciones (mera trituración o compactación de residuos mezclados) cumplieran la exigencia de

(13) La Directiva 2018/850 (art. 1.4) sólo permite solicitar el aplazamiento a aquéllos Estados que, en 2013, hubieran depositado en vertederos, más del 60% de los residuos municipales generados en su territorio según los datos comunicados con arreglo al cuestionario conjunto de la OCDE y Eurostat. La propuesta de directiva de la Comisión, sin embargo, acotaba la aplicación de esta medida a siete Estados (Estonia, Grecia, Croacia, Letonia, Malta, Rumanía y Eslovaquia) pero el Parlamento consideró arbitraria esta determinación.

(14) El art. 1.4 de la Directiva exige a los Estados que cumplan dichos requisitos comunicar su intención de aplazar el cumplimiento del objetivo fijado para 2035 a la Comisión y presentar, dos años antes como máximo (en 2033) un «plan de ejecución» que cumpla los requisitos del anexo IV. La Comisión podrá exigir la revisión del plan (nuevo párrafo 7 del art. 5 de la Directiva 1999/31) disponiendo el Estado de tres meses más para hacerlo. En todo caso, admitido el aplazamiento, el Estado debe reducir al 25% la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos de la cantidad total de residuos municipales generados (en peso) para 2035.

(15) El propio considerando 10 de la Directiva 2018/851, no obstante, advierte de posibles efectos adversos derivados de la obligación de tratamiento previo de los residuos indicando que su cumplimiento por los Estados no debería suponer la creación de excesos de capacidad en el ámbito del tratamiento de residuos municipales residuales.

(16) Asunto C-323/13.

tratamiento previo establecida en la norma y que, en todo caso, el tratamiento debía incluir una «selección adecuada de las distintas fracciones y la estabilización de la fracción orgánica» (17).

La modificación del art. 6, letra a, se limita a introducir un párrafo final, que exige a los Estados velar por que las medidas adoptadas no comprometan la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98, en particular los relativos a la jerarquía de residuos y al aumento de la preparación para la reutilización y del reciclado establecidos en el artículo 11 de dicha Directiva.

Por último, se ordena a la Comisión revisar dicho objetivo, a más tardar, el 31 de diciembre de 2024 (nuevo apartado 9) (18).

La Directiva establece, además, las reglas aplicables al cálculo del cumplimiento de los objetivos fijados (nuevo art. 5 *bis*), como, por ejemplo, que el peso de los residuos municipales generados y destinados a vertederos debe referirse a un año natural determinado (apartado a); o, que el peso de los residuos producidos durante el reciclado u otras operaciones de valorización de los residuos municipales que luego se depositan en vertederos no puede incluirse en el peso comunicado como vertido (apartado d).

A estos efectos, el legislador europeo ha impuesto a los Estados la obligación de establecer un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad de los residuos municipales depositados en vertederos que asegure el cumplimiento de dichas condiciones; y, ordena a la Comisión adoptar actos de ejecución que establezcan las normas aplicables antes del 31 de marzo de 2019. Mandato que ha sido cumplido mediante la Decisión de ejecución (UE) 2019/1885, de 6 de noviembre de 2019, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales.

Debe destacarse, igualmente, la modificación del sistema de control del cumplimiento de la norma por los Estados. El legislador europeo, tras reconocer

(17) Por su parte, el considerando 12 añade «(...) al aplicar la obligación la Directiva 1999/31/CE de garantizar el tratamiento de los residuos antes de su vertido, los Estados miembros deben aplicar el tratamiento más adecuado, incluida la estabilización de la fracción orgánica de los residuos, con el fin de reducir en la medida de lo posible los efectos adversos del vertido de dichos residuos para el medio ambiente y la salud humana. Al evaluar la idoneidad de un tratamiento, deben tener en cuenta las medidas ya aplicadas para reducir dichos efectos adversos, en particular la separación de los biorresiduos y la recogida separada de papel y cartón».

(18) El 31 de diciembre de 2024, como máximo, la Comisión debe revisar el objetivo establecido en el apartado 5, con el fin de mantenerlo o, si fuera oportuno, reducirlo aún más, de estudiar un objetivo cuantitativo per cápita sobre depósito de residuos en vertederos, y de introducir restricciones al depósito de residuos no peligrosos distintos de los residuos municipales en vertederos. A tal fin, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa.

el fracaso del sistema anterior (informes estatales trienales) (19), encomienda a la Comisión Europea la elaboración de «informes de alerta temprana» sobre los avances en el logro de los objetivos temporales cuantitativos fijados (nuevo artículo 5 *ter*), al igual que hace la Directiva marco de residuos de 2008 tras la aprobación de la Directiva 2018/851 (art. 11 *ter*).

Dichos informes, que la citada Institución debe elaborar en colaboración con la Agencia Europea de Medio ambiente, deben valorar la consecución de dichos objetivos en cada Estado e incluir una lista de los que se encuentren en riesgo de incumplirlos, con recomendaciones *ad hoc* y ejemplos de mejores prácticas que les sirvan de orientación.

Debemos referirnos, para finalizar, a dos avances más en la ordenación jurídica del vertido de residuos a escala europea, esto es, el coeficiente de permeabilidad de los vertederos; y, la regulación de la toma de muestras de residuos; ordenación armonizada que debe acometer la Comisión a través del procedimiento de examen establecido en el art. 17. 2 de la Directiva 1999/31. El nuevo art. 15 *ter* de la Directiva 1999/31, ordena a esta Institución adoptar actos de ejecución para establecer el método para determinar el citado coeficiente en el terreno y para toda la extensión del emplazamiento del vertedero; y, el art. 15 *quater*, hace lo mismo respecto de una norma europea sobre toma de muestras. Mientras tanto, los Estados pueden seguir aplicando su normativa.

- La modificación de la Directivas sobre vehículos al final de su vida útil; pilas y acumuladores; y, residuos electrónicos por la Directiva 2018/849.

El paquete legislativo de Economía circular aprobado en 2018 se proyecta también sobre los vehículos al final de su vida útil; las pilas y acumuladores y sus residuos; y, los residuos electrónicos y eléctricos y sus residuos, si bien, en este caso, a través de una única norma, cuyos escasos seis artículos modifican, en alguna medida, las tres Directivas sectoriales existentes en la materia, esto es, la Directiva 2018/849, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

(19) Según el considerando 15 de la Directiva 2018/850 « Los informes de aplicación preparados por los Estados miembros cada tres años no han resultado ser un instrumento eficaz para comprobar el cumplimiento ni garantizar la correcta aplicación de la normativa, aparte de que generan una carga administrativa innecesaria. Por tanto, conviene derogar las disposiciones que obligan a los Estados miembros a elaborar tales informes. Antes bien, el control del cumplimiento debe basarse exclusivamente en los datos que los Estados miembros comuniquen cada año a la Comisión».

Según el legislador europeo los objetivos de la Directiva 2018/849 son mejorar la gestión de residuos en la Unión para proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana; garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales; y, promover los principios de la economía circular (considerandos 1 y 10).

Empezando por los vehículos fuera de uso, la modificación de la Directiva 2000/53 trata de reforzar, al igual que hacen el resto de normas del paquete de economía circular, la aplicación de la jerarquía de residuos consagrada en la Directiva marco de residuos (Directiva 2008/98, art. 4) aunque realmente se introducen pocos cambios, en términos comparativos, debido a que la norma ya contenía medidas de aplicación de la jerarquía de gestión y que la gestión de este flujo de residuos viene arrojando mejores resultados que otros más problemáticos, como, por ejemplo, los residuos de envases, en cuanto al cumplimiento de los objetivos legales por parte de los Estados (20). En este punto, no obstante, se actualizan o imponen novedosamente a los Estados algunas obligaciones genéricas, como garantizar que los vehículos fuera de uso se almacenen y tratan conforme a dicha jerarquía y a los requisitos de la Directiva 2008/98 (art. 6.1); garantizar el reconocimiento y aceptación recíproca de los certificados de destrucción expedidos por los demás Estados (nuevo art. 5.5); o, de comunicación de los datos sobre la aplicación de la misma.

La reforma se centra, principalmente, en la atribución de competencias a la Comisión para avanzar en la armonización normativa en este campo, quedando dicha Institución habilitada para adoptar actos delegados, que complementen la Directiva en aspectos esenciales, así como actos de ejecución.

Los actos delegados, que deben aprobarse siguiendo las reglas establecidas en el nuevo art. 9 *bis* de la norma europea, podrán referirse a las siguientes cuestiones: 1º) Requisitos mínimos del certificado de destrucción del vehículo (art. 5.5); 2º) Requisitos mínimos para el tratamiento de los vehículos fuera de uso (anexo I); 3º) Normas de codificación de componentes y materiales en vistas a su reutilización y recuperación; 4º) Exclusión de determinados materiales y componentes que contengan plomo, mercurio, cadmio o cromo hexavalente (distintos de los que se enumeran en la lista del anexo II), cuando su uso sea inevitable; o, 5º) Fijación de niveles máximos de concentración permitidos, así como la supresión de materiales y componentes de los vehículos del anexo II, cuando su uso sea inevitable.

Los actos de ejecución, por su parte, se refieren al control del cumplimiento de los objetivos de reutilización y reciclado de componentes fijados (art. 7.2); o, a las exportaciones e importaciones de vehículos fuera de uso.

(20) Véase el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil durante los periodos 2008-2011 y 2011-2014, COM (2017) 98 final, de 27 de febrero de 2017.

Por su parte, las reformas de las Directivas 2006/66, de pilas y acumuladores y de sus residuos; y, 2012/19, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, también son puntuales y muy similares a las realizadas en la Directiva de vehículos fuera de uso. En ambos sectores se habían establecido también medidas de aplicación efectiva de la jerarquía de gestión de residuos, como, por ejemplo, respecto de las pilas, la fijación del objetivo general de maximizar la recogida selectiva de sus residuos y reducir al mínimo su eliminación como residuos municipales mezclados (art. 7); los objetivos cuantitativos temporales mínimos de recogida y reciclado impuestos a los Estados (art. 10); o, la obligación de los productores (o terceros) de establecer sistemas de tratamiento y reciclado de estos residuos que aplicaran las «mejores técnicas disponibles» (art. 12), (21) lo que no debe extrañar pues, entre otras cosas, el reciclado de pilas permite recuperar grandes cantidades de metales preciosos como níquel, cobalto o plata. De forma similar, cabe señalar que la Directiva 2012/19, obligaba a los Estados a garantizar la aplicación de los requisitos de diseño ecológico dirigidos a facilitar la reutilización y el tratamiento de los residuos eléctricos y electrónicos establecidos en la Directiva 2009/125, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía (art. 4).

La modificación de la Directiva de pilas y sus residuos por parte de la Directiva 2018/849 ha supuesto la introducción, de forma similar a lo ocurrido con la Directiva de vertederos, de un nuevo precepto, el art. 22 *bis*, titulado «Incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos», que anima a los Estados a utilizar instrumentos económicos y de otro tipo para fomentar la aplicación de la jerarquía de residuos y que remite, igualmente, a los ejemplos mencionados en el nuevo anexo IV *bis* de la Directiva marco de residuos de 2008.

Aparte de ello se modifican las obligaciones de los Estados relativas a la comunicación de datos sobre la aplicación de la Directiva (arts. 10.3 y 12.5); y, los deberes de evaluación de la aplicación de la norma por la Comisión (art. 23). En cuanto a lo primero, el art. 10.3 exige ahora a los Estados remitir los informes anuales, vía electrónica y en un plazo de 18 meses a partir del final del año de comunicación de datos respecto al cual se hayan recogido, al igual que ocurre con la obligación de informar de los niveles anuales de reciclado alcanzados pues la comunicación debe ser electrónica y también deberá enviarse en un plazo de 18 meses desde el final del año al que se refieren los datos (art. 12.5).

(21) La modificación realizada por la Directiva 2013/56, entre otras cosas, obligó a los fabricantes a diseñar los aparatos de modo que se pudieran extraer fácilmente los residuos de pilas y acumuladores (art. 11).

Por último, la Comisión debía elaborar el informe sobre la aplicación de la norma y su impacto ambiental y en el mercado interior antes del 31 de diciembre de 2018 (art. 23).

En cuanto a la reforma de la Directiva 2012/19, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, se introduce, como en las dos Directivas ya mencionadas, un nuevo precepto (en este caso, el art. 16 *bis*), que incita a los Estados a utilizar instrumentos económicos para fomentar la aplicación de la jerarquía de residuos. La norma, además, modifica ligeramente el art. 16, que regula las obligaciones de los Estados de transmisión de datos sobre la aplicación de la norma y de evaluación de su cumplimiento por la Comisión Europea y modifica la regulación del poder de la Comisión para adoptar actos delegados del primer párrafo del art. 19.1 (adaptación al progreso científico y técnico).

— La modificación de la Directiva de envases y residuos de envases.

Elemento capital del paquete legislativo de economía circular es, sin duda, la reforma de la Directiva 94/62, de envases y residuos de envases, debido a los graves problemas que plantea la gestión de este flujo de residuos (22).

La Directiva 2018/852, en primer lugar, integra la economía circular en la determinación de los objetivos de la Directiva 94/62 (art. 1.2) precisando que la gestión de los envases y residuos conforme a la jerarquía de residuos pretende, en último término, contribuir a la transición a la misma.

La norma, además, altera notablemente el artículo 3 dedicado a las definiciones. La noción de «residuo de envase» (apartado 2), incorpora las nuevas definiciones de «envase reutilizable» (apartado 2 *bis*); y, de «envase compuesto» (apartado 2 *ter*) así como una remisión a once definiciones clave de la Directiva 2008/98 de residuos, como la de «residuo»; «recogida»; «reutilización»; o, «responsabilidad ampliada del productor» (apartado 2 *quater*) (23);

(22) Como pone de relieve el considerando 8 de la Directiva 2018/849 «(...) los vertidos de basura, ya sea en las ciudades, en el campo, en los ríos y mares, o en cualquier otro sitio, tienen un impacto perjudicial directo e indirecto sobre el medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos y la economía, y los costes de su limpieza constituyen una carga económica innecesaria para la sociedad. Los residuos de envases figuran entre los objetos que se suelen encontrar con mayor frecuencia en las playas y tienen repercusiones a largo plazo en el medio ambiente, al mismo tiempo que afectan al turismo y al disfrute público de esas zonas naturales. Además, la presencia de residuos de envases en el medio marino subvierte el orden de prioridad de la jerarquía de residuos, en particular al impedir la reutilización, el reciclado y otros tipos de valorización».

(23) La remisión a la Directiva marco de residuos que ahora efectúa el art. 3.2 *quater* de la Directiva 94/62 de envases se refiere, en concreto, a las siguientes definiciones: «residuo», «gestión de residuos», «recogida», «recogida separada», «prevención», «reutilización», «tratamiento», «valorización», «reciclado», «eliminación»; y, «responsabilidad ampliada del productor».

suprimiéndose los apartados tres a diez («gestión de residuos de envases»; prevención; reutilización; valorización (apartado 6); reciclado (apartado 7); recuperación de energía (apartado 8); reciclado orgánico (apartado 9); y, eliminación (apartado 10). Aparte de las definiciones ya señaladas de envases y residuos de envases, sólo se mantienen las nociones primigenias de «agentes económicos» (apartado 11); y, de «acuerdo voluntario» (apartado 12).

En la misma línea que el resto de normas del paquete de economía circular, la Directiva 2018/852, pretende avanzar en la aplicación de la jerarquía de residuos. En este sentido, se refuerzan, en primer lugar, las exigencias genéricas impuestas a los Estados en cuanto a la prevención en la generación de residuos de envases y de su impacto ambiental (art. 4). El párrafo primero, al margen de alguna otra alteración menor, les obliga a emplear instrumentos (en particular, económicos) que incentiven la aplicación de la jerarquía de residuos, como los contemplados en el anexo IV *bis* de la Directiva marco de residuos de 2008.

Destaca, en todo caso, la apuesta por la reutilización de envases que denota la nueva redacción del artículo 5 de la Directiva si bien es cierto que no se han llegado a establecer objetivos cuantitativos a escala europea, como hubiera sido deseable. En todo caso, el legislador europeo pasa de permitir a los Estados favorecer los sistemas de reutilización de envases a exigirles fomentar el incremento de la proporción de envases reutilizables comercializados y los sistemas de reutilización. En este sentido, la norma sigue requiriendo, como antes, la conformidad con el Tratado de las medidas que se adopten, debido a los problemas que pueden plantear desde la perspectiva, sobre todo, de la libre circulación de mercancías, pero introduce nuevas consideraciones como, esto es importante, no menoscabar la higiene de los alimentos y la seguridad de los consumidores. La Directiva menciona, con carácter meramente indicativo, cuatro medidas que pueden adoptar los Estados para cumplir este precepto (en concreto, los sistemas de depósito y devolución; la fijación de objetivos cualitativos o cuantitativos; el uso de incentivos económicos; o, la fijación de un porcentaje mínimo de envases reutilizables comercializados cada año por cada flujo de envases).

Pese a que la Directiva no fija objetivos cuantitativos de reutilización de envases a escala europea se prevé la posibilidad de que la Comisión, a la luz de los datos transmitidos por los Estados, presente una propuesta legislativa en este sentido junto al informe que debe presentar, como tarde, a finales de 2024 que incluya, además, las normas de cálculo aplicables (art. 5.5).

Otro cambio trascendente de la nueva regulación europea afecta a la obligación de los Estados de garantizar el reciclado y la valorización de envases en su territorio; y, en particular, al reforzamiento de los objetivos cuantitativos temporales a alcanzar en este campo (art. 6.1 de la Directiva 94/62). Los Estados deben cumplir los objetivos determinados, tanto con carácter general

como por materiales de envasado (24), para 2025 y 2030 (apartado 1, letras f; g; y, h), que figuran en la siguiente tabla:

Objetivos de reciclado de envases introducidos por la Directiva 2018/852		
	2025	2030
General	65%	70%
Plástico	50%	55%
Madera	25%	30%
Metales ferrosos	70%	80%
Aluminio	50%	60%
Vidrio	70%	75%
Papel y cartón	75%	85%

Estos plazos, de forma similar a lo ocurrido con el cumplimiento del objetivo cuantitativo temporal de depósito de residuos en vertedero en la coetánea modificación de la Directiva 1999/31, podrían ampliarse hasta cinco años más en aquellos Estados que cumplan determinadas condiciones; y, presenten a la Comisión, con una antelación mínima de dos años a la fecha límite fijada, un «plan de ejecución» que cumpla los requisitos del nuevo anexo IV de la Directiva.

Además, se reconoce a la Comisión la facultad de revisar estos objetivos cuantitativos y, en su caso, incrementarlos a finales de 2024, como máximo (25); y, como en el resto de Directivas del paquete legislativo de economía circular, se introducen nuevas normas de cálculo del cumplimiento de los objetivos fijados (art. 6 *bis*), como, por ejemplo, que el peso de los residuos de envases reciclados debe medirse, como regla general, cuando los residuos entren en la operación de reciclado (párrafo 2); o, que los residuos que envían a otro Estado para ser reciclados solo pueden contabilizarse por el Estado en el que se han recogido esos envases (párrafo 7).

Se reforma, igualmente, el sistema de control del cumplimiento de los objetivos legales fijados para este flujo de residuo, implantándose los «informes de alerta temprana», que debe elaborar la Comisión (nuevo art. 6 *ter*) al igual

(24) Los porcentajes refieren en peso de reciclado de los materiales específicos contenidos en los residuos de envases.

(25) Conforme al Art. 6.1 *quater* «A más tardar el 31 de diciembre de 2024, la Comisión revisará los objetivos establecidos en el apartado 1, letras h) e i), con miras a mantenerlos o, si fuera apropiado, aumentarlos. A tal fin, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa».

que ocurre en otras normas del paquete normativo de economía circular (nuevo art. 11 *ter* de la Directiva 2008/98); y, se imponen nuevas obligaciones de información y comunicación de datos a los Estados (art. 12).

Otro aspecto destacable de la reforma se refiere a los Sistemas de devolución, recogida y valorización de envases y sus residuos que deben implantar los Estados (art. 7) pues deben establecer regímenes sobre responsabilidad ampliada del productor para todos los envases antes del 31 de diciembre de 2024 (párrafo 2) así como adoptar medidas para fomentar el reciclado de alta calidad de los residuos de envases (párrafo 4).

La Directiva 2018/852, por último, habilita a la Comisión para dictar actos delegados (conforme a las reglas establecidas en el nuevo art. 21 *bis*) y de ejecución para este flujo de residuos. Esta Institución europea, en efecto, puede reforzar los requisitos básicos que deben cumplir los envases para poder comercializarse (art. 9.5) (26); y, dictar actos delegados sobre «niveles de concentración de metales pesados en los envases» (art. 11.3) (27); o, sobre los «ejemplos ilustrativos de la definición de “envase” recogidos en el anexo I de la Directiva 94/62» (art. 19.2).

III. LOS REGLAMENTOS ESTATALES QUE INCORPORAN EL PAQUETE DE ECONOMÍA CIRCULAR

1. Consideración previa sobre el rango reglamentario de la regulación de los flujos de residuos

En nuestro país, inicialmente, se consideró necesario regular los aspectos esenciales del primer flujo de residuos mediante una norma con rango de ley (Ley 11/1997, de envases y residuos de envases) (28) pero, posteriormente,

(26) El art. 9.5 de la Directiva 94/62 establece: « A más tardar el 31 de diciembre de 2020, la Comisión examinará la viabilidad de reforzar los requisitos básicos con miras a, entre otros fines, mejorar el diseño para la reutilización y fomentar el reciclado de alta calidad de los envases, así como para mejorar el cumplimiento de dichos requisitos. A tal fin, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa».

(27) Conforme al art. 11. 3. « La Comisión adoptará actos delegados con arreglo al artículo 21 *bis* que completen la presente Directiva para determinar las condiciones en que los niveles de concentración a que se refiere el apartado 1 del presente artículo no se aplicarán a los materiales reciclados ni a circuitos de productos de una cadena cerrada y controlada, así como para determinar los tipos de envases que queden exentos del cumplimiento del requisito establecido en el apartado 1, tercer guion, del presente artículo». Además, el art. 19.2.

(28) Esta Ley se desarrolló reglamentariamente por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases. El preámbulo del Reglamento entendía que los envases y residuos de envases estaban «sujetos al principio de reserva de Ley».

el legislador estatal decidió habilitar al Gobierno para regular los diferentes tipos de residuos (art. 1.2 de la, derogada, Ley 10/1998, de Residuos).

La disposición final tercera de la, también derogada, Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados habilitó, igualmente, al Gobierno para regular los diferentes tipos de residuos así como para implantar sistemas de depósito para productos reutilizables. Esta norma, además, derogó parcialmente (régimen sancionador y disposición adicional 5ª) y deslegalizó la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases, declarando la vigencia, con rango reglamentario, del resto de preceptos, en lo que no se opusieran a la misma (disposición derogatoria única).

Ningún cambio existe en este sentido en la reciente Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que sigue la misma línea que sus predecesoras y prevé la regulación de los flujos de residuos mediante normas reglamentarias y, por tanto, subordinadas a las previsiones de la Ley de residuos (29).

Esta opción podría cuestionarse desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la relación entre la directiva marco de residuos y las directivas que regulan la gestión de categorías específicas de residuos (envases y sus residuos, residuos electrónicos, etc.).

El Tribunal de Justicia tiene establecido, en efecto, que la Directiva de residuos es una normativa marco y que las directivas que regulan la gestión de determinadas categorías de residuos, mediante previsiones particulares o complementarias, deben considerarse *lex specialis* por lo que sus disposiciones prevalecen sobre las de la directiva marco en las situaciones específicamente reguladas por aquéllas (entre otras, Sentencia de 19 de junio de 2003, *Mayer Parry Recycling*, C444/00).

Parece claro, en suma, que la prevalencia, por el principio de jerarquía normativa, de la Ley estatal de residuos sobre los reglamentos estatales que regulan las categorías de residuos podría, por hipótesis, plantear algún conflicto pues no acaba de encajar con la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Pero, veamos ya las grandes líneas de los reglamentos aprobados en nuestro país para incorporar el paquete legislativo de economía circular de 2018.

(29) Véanse la Disposición transitoria undécima de la vigente Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; y, la Disposición final cuarta (Habilitación para el desarrollo reglamentario), que faculta al Gobierno para establecer, entre otras cosas, «normas para los diferentes tipos de productos en relación con los residuos que generan».

2. El Real Decreto 646/2020, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero

La incorporación del paquete normativo de economía circular al derecho interno no ha respetado, como regla general, el plazo fijado por el legislador europeo (5 de julio de 2020), con la excepción, hay que destacarlo, de la Directiva 2018/850, sobre vertederos. Tan solo tres días después de expirar dicho plazo, en efecto, se publicaba el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

El Gobierno optó, en este caso, por derogar el reglamento antecesor en la materia (Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre) y aprobar una nueva norma, lo que resulta comprensible pues la misma no se limita, como reconoce su exposición de motivos, a transponer la Directiva europea sino que, además, incorpora mejoras (técnicas y jurídicas) en la gestión de los residuos mediante depósito en vertederos, basadas en la experiencia acumulada en dos décadas de aplicación de la normativa en la materia (30). En lo que sigue se analiza dicha norma si bien prestando mayor atención a las previsiones de incorporación de la Directiva europea.

La asunción del concepto de economía circular es patente en el nuevo Reglamento de vertederos. Las referencias del Preámbulo al mismo son numerosas y el art. 1.2 nos dice que el fin último de la norma es «avanzar hacia una economía circular» así como cumplir con la jerarquía de residuos y con los requisitos de eliminación previstos en los arts. 8 y 23 de la, hoy derogada, Ley 22/2011, de residuos. El objetivo tradicional de evitar daños ambientales y para la salud de las personas frente al vertido de residuos sigue figurando en la norma —si bien con la novedosa referencia a los gases de efecto invernadero— pero ahora se pretende, además, garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero —especialmente de los que pueden reutilizarse, reciclarse y valorizarse.

Otra referencia se encuentra en el artículo 4, titulado «Instrumentos para la promoción al cambio a una economía más circular», que contiene un mandato similar al que, según se ha visto dirige la Directiva a los Estados, ordenando a las Administraciones competentes de nuestro país incentivar la aplicación de la jerarquía de gestión de residuos; especialmente mediante instrumentos económicos (en particular, tasas y restricciones) aplicables a las operaciones de depósito en vertederos.

La norma española avanza en este aspecto pues, además, obliga a destinar las cantidades recaudadas en cumplimiento de la normativa fiscal de las

(30) El Preámbulo alude a aspectos como las estadísticas, autorizaciones, aplicación de procedimientos y criterios de admisión de residuos en instalaciones de vertido o el control y vigilancia de las instalaciones.

Comunidades Autónomas, conforme a la Ley de residuos (31), a promover las primeras opciones de la jerarquía de residuos «(...) de forma que se avance en un reciclado de calidad así como en la mejora de la gestión de residuos, incluyendo la restauración ambiental de espacios degradados por vertidos y la descontaminación de suelos» (art. 4 final). El precepto reglamentario precisa, a modo meramente indicativo, varias medidas de este tipo, como la implantación de la recogida separada de residuos pero incluye otras menos relacionadas con las opciones de gestión, como la restauración ambiental de espacios degradados por vertidos y descontaminación de suelos o la mitigación de los gases con efecto invernadero.

Las definiciones que contempla el art. 2 del Reglamento de vertederos de 2020 reflejan, como no podía ser de otra manera, los cambios introducidos por la Directiva 2018/850 y comienza remitiéndose, si bien en este caso, genéricamente, a las definiciones contenidas en la derogada Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados; remisión que debe entenderse referida ahora a la nueva Ley 7/2022, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular.

La remisión de la Directiva de vertederos a la Directiva marco de residuos (art. 3) resulta mucho más precisa pues concreta las (doce) definiciones (32), a diferencia del Reglamento que ahora se analiza, lo que seguramente se debe a su aprobación previa a la Ley 7/2022, que, a diferencia de la versión vigente de la Directiva 1999/31, define «residuos municipales» en los mismos términos que la Ley básica estatal, por cierto no coincidente con la europea.

El aspecto más destacable de la regulación española en este punto es, sin duda, la precisión de la definición de «tratamiento previo» (art. 2, letra ñ), que, respecto de los residuos municipales, trae causa del Derecho europeo pero realmente no viene exigida por la Directiva 2018/850 pues, como ya se ha señalado, solo alude a ella la exposición de motivos (33). La regulación básica estatal acota su alcance respecto de los residuos municipales así como

(31) La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece un impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero (art. 16).

(32) La remisión a la Directiva marco de residuos se efectúa respecto de las siguientes definiciones: «residuo»; «residuo peligroso», «residuo no peligroso», «residuos municipales», «productor de residuos», «poseedor de residuos», «gestión de residuos», «recogida separada», «valorización», «preparación para reutilización», «reciclado»; y, «eliminación».

(33) El considerando 12 señala «(...) al aplicar la obligación la Directiva 1999/31/CE de garantizar el tratamiento de los residuos antes de su vertido, los Estados miembros deben aplicar el tratamiento más adecuado, incluida la estabilización de la fracción orgánica de los residuos, con el fin de reducir en la medida de lo posible los efectos adversos del vertido de dichos residuos para el medio ambiente y la salud humana. Al evaluar la idoneidad de un tratamiento, deben tener en cuenta las medidas ya aplicadas para reducir dichos efectos adversos, en particular la separación de los biorresiduos y la recogida separada de papel y cartón».

de los residuos de construcción y demolición. En cuanto a los primeros, se asumen los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Malagrotta* (2014). Según el citado precepto, el tratamiento previo de los residuos municipales debe comprender, como mínimo, las siguientes operaciones:

« (...) la clasificación y separación de fracciones valorizables de los residuos y, en el caso de contener fracción orgánica, la estabilización de dichas fracciones».

Por su parte, el tratamiento previo de los residuos de construcción y demolición debe incluir, como mínimo, «la clasificación y separación de fracciones valorizables (madera, fracciones de minerales-hormigón, ladrillos, azulejos, cerámica y piedra—, metales, vidrio, plástico y yeso), así como el triturado y cribado de dichas fracciones».

Tampoco traen causa de la Directiva, por último, las seis nuevas definiciones que introduce el art. 2 RD 646/2020 (residuos monolíticos; residuos granulares, residuos de construcción y demolición; celda; lote, y titular del vertedero).

Aparte de los desarrollos sobre la definición de tratamiento previo de los residuos municipales, la normativa española refuerza la obligación de tratamiento previo de los mismos, prevista en el art. 7.1, previendo desarrollos reglamentarios (orden ministerial) sobre los mínimos exigibles de tratamiento previo exigible a este tipo de residuos.

Un aspecto de la regulación española que llama la atención es la renuncia a la posibilidad, introducida en la reforma de la Directiva de 2018, de incluir en la definición de «población aislada» determinadas poblaciones de las regiones ultraperiféricas que cumplan algunas condiciones de población y gestión de residuos (34). El nuevo Reglamento de vertederos, en suma, mantiene la definición de su predecesor pese a las ventajas que podría suponer la aplicación del régimen jurídico de dichas poblaciones. No obstante, como explica la memoria de análisis de impacto normativo de la norma, esta decisión se consensuó con la Comunidad Autónoma de Canarias.

Aspecto fundamental de la incorporación al derecho interno de la Directiva 2018/850 a través del Reglamento de vertederos de 2020 son los, ya señalados, objetivos de reducción del depósito en vertedero.

(34) El art. 3 de la Directiva 1999/31 establece: «En las regiones ultraperiféricas en el sentido del artículo 349 del Tratado, los Estados miembros podrán decidir que se entienda por: “población aislada”: la población: — con 2 000 habitantes como máximo por población y con 5 habitantes como máximo por kilómetro cuadrado, o con más de 2 000 y menos de 5 000 habitantes por población y con cinco habitantes como máximo por kilómetro cuadrado, y cuya producción de residuos no supere las 3 000 toneladas anuales; y — con una distancia hasta la aglomeración urbana más próxima de 250 habitantes por kilómetro cuadrado no inferior a 100 kilómetros, y sin comunicación por carretera».

La norma española supera los estándares de rechazo de residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización en vertedero establecidos en el Derecho europeo (en particular, para los residuos municipales). Los Estados, como se ha señalado, debían esforzarse en garantizar que, a partir del 2030, no se admitieran los residuos valorizables en estas instalaciones, salvo cuando esta solución proporcionara el mejor resultado ambiental (nuevo art. 3 *bis* de la Directiva 1999/31) pero el Reglamento estatal de 2020 opta por aplicar esta medida desde el 1 de enero de 2024. A tal efecto, prevé la aprobación de una orden ministerial, antes de 2023, que contenga una lista de los residuos que no podrán admitirse por dicha razón (art. 6.3). LOZANO CUTANDA y POVEDA LÓPEZ (2021, 4) consideran que los residuos valorizables que no aparezcan en dicha lista deberán entenderse amparados en la excepción prevista en la Directiva (vertedero como mejor opción).

El Reglamento obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos incluidos en dicha lista no se depositan en vertederos, debiendo figurar dichas medidas en los planes de gestión y ser evaluadas en el plan estatal marco de gestión de residuos.

El objetivo cuantitativo temporal de reducción del vertido de residuos municipales previsto en el Derecho europeo (en 2035, como máximo, el 10% de la cantidad —en peso— generada de este tipo de residuos), en cambio, se asume literalmente en la normativa española. El art. 8 del Reglamento, titulado «objetivos de vertido y normas de cálculo», en efecto, comienza estableciendo (párrafo 1) que el 1 de enero de 2035, la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 10 % —o menos— del total de residuos generados de este tipo aunque, a diferencia de la Directiva, fija, además, objetivos intermedios. Se trata de los dos siguientes: a) reducción al 20% —o menos— para el 1 de enero de 2030; y, b) reducción al 40% —o menos— para el 1 de enero de 2025.

La norma estatal se refiere, por último, a las competencias de las Administraciones públicas competentes en la materia. Comunidades Autónomas y entidades locales deben cumplir dichos objetivos; éstas últimas mediante medidas como la recogida separada. Y la Administración estatal, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, debe, en primer lugar, calcular su grado de cumplimiento, con base en la información anual remitida por las Comunidades Autónomas, conforme a las reglas establecidas en su Anexo IV y la regulación europea, esto es, la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1885 de la Comisión, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales; y, en segundo lugar, aplicar el sistema de control de la calidad y trazabilidad de los datos de residuos municipales depositados en vertedero.

El reglamento asume el objetivo de la Directiva 2018/850 relativo al depósito de residuos municipales biodegradables en vertedero, esto es, menos del 35% de la cantidad total (en peso) de los generados en 1995 (art. 8.2).

Entre las medidas que introduce el nuevo reglamento sin fundamento en la Directiva 2018/850 cabe destacar el establecimiento de requisitos mínimos aplicables al vertido de la fracción orgánica de los residuos municipales (disposición adicional primera) (35); el fortalecimiento del régimen de inspección de los vertederos (art. 17), al concretarse las exigencias para la admisión de residuos en los mismos y someterse a inspecciones periódicas conforme a los parámetros (alcance, frecuencia de realización, etc.) que figuran en el anexo VII; y, las introducidas a última hora, esto es, la exigencia del control de la estabilidad geomecánica de los vertederos clausurados, impuesta a raíz del accidente del vertedero Zaldívar (art. 16.4, nueva frase) y las medidas de gestión de los residuos del Covid 19 (nueva disposición adicional segunda).

3. El Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican los Reglamentos de residuos de pilas y acumuladores y de residuos de aparatos electrónicos

La incorporación de la Directiva 2018/849, que modifica, como ya se ha visto, tres directivas sectoriales (vehículos fuera de uso; pilas; y, residuos electrónicos) se ha llevado a cabo mediante dos Reglamentos estatales; el primero de ellos, aprobado en enero de 2021, se proyectó conjuntamente sobre las pilas y acumuladores y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, modificando su respectiva regulación; y el segundo, aprobado tres meses después, introduciendo una nueva regulación de los vehículos fuera de uso que deroga la anterior. Este apartado analiza el primero de ellos, empezando por las modificaciones operadas en el Real Decreto 106/2008, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

El Preámbulo del Real Decreto 27/2021 advierte que los cambios no solo se deben a la transposición de la citada Directiva sino que se introducen otras medidas para tratar de mejorar la gestión de los flujos de residuos afectados. El único precepto dedicado a modificar la regulación de los residuos de pilas y acumuladores, en efecto, solo dedica la mitad de sus seis apartados a incorporar las previsiones de la Directiva 2018/849. En este sentido, la exigencia de

(35) La Disposición adicional primera del Reglamento prevé un plazo de dos años desde su entrada en vigor para el establecimiento, por orden ministerial, de los requisitos mínimos exigibles de clasificación de los residuos, madurez y estabilización de la fracción orgánica de los residuos municipales tratados con carácter previo al vertido se establecerán mediante orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del real decreto.

la norma europea de empleo por los Estados de instrumentos económicos para fomentar la aplicación de la jerarquía de residuos se plasma en el art. 13, que contiene un listado de medidas a adoptar por las Administraciones públicas, en el marco de las competencias que les corresponden, de prevención, de mejora del rendimiento ambiental de pilas y acumuladores y de fomento de nuevas tecnologías de tratamiento y reciclaje, como, por ejemplo, promover «mediante instrumentos económicos, la recogida de pilas y acumuladores o fomentar el uso de pilas y acumuladores con sustancias menos contaminantes» (letra e). El nuevo apartado (letra f), les ordena, también, utilizar instrumentos económicos u otras medidas para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de residuos, como los contemplados en el anexo IV *bis* de la Directiva 2008/98 sobre los residuos y en la Ley básica estatal de Residuos.

Por su parte, el art. 12. 5, en cumplimiento de las exigencias de la Directiva, ordena ahora al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico transmitir a la Comisión la información sobre los niveles de reciclado y los niveles mínimos de eficiencia alcanzados por medios electrónicos en el nuevo plazo previsto (dieciocho meses); y, el art. 15, 6, prevé que los informes anuales que debe enviar el citado Ministerio a la Comisión sobre los índices de recogida se haga por medios electrónicos y en un plazo de dieciocho meses respecto del año al que se refieren.

El Reglamento incluye, aunque sin fundamento en el Derecho europeo, nuevos códigos LER (Lista Europea de Residuos) nacionales de residuos de pilas, acumuladores y baterías, con la finalidad, según el Preámbulo, de identificar los más peligrosos y que no se puedan diluir en la categoría genérica de «Otras pilas y acumuladores» residuos que deben distinguirse, por su peculiaridad y características, en su recogida, almacenamiento, transporte y tratamiento».

La modificación del Real Decreto 110/2015, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, se limita, en cuanto a la incorporación de la Directiva 2018/849, a introducir medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos y en la transmisión de datos a la Comisión Europea. En cuanto a lo primero, como ha ocurrido en la mayoría de normas que transponen el paquete normativo de economía circular, se introduce un nuevo precepto (en este caso, el art. 5 *bis*, titulado Incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos), que ordena a las Administraciones utilizar instrumentos económicos y de otro tipo para hacer realidad las prioridades de gestión que impone dicho principio con remisión a las medidas previstas en la Directiva (anexo IV) y a Ley básica estatal de residuos.

Respecto a la transmisión de datos sobre la aplicación de la norma a la Comisión por parte de los Estados se amplía el plazo para remitirlos (de los 6 meses previstos inicialmente a los 18 meses siguientes al año a que se refieren los datos), eliminándose en ese caso los antiguos informes trienales (art. 53).

4. El Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil

La incorporación de la Directiva 2018/849 en lo relativo a los vehículos al final de su vida útil se ha llevado a cabo, a diferencia de lo que ocurrido con las pilas y acumuladores y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, mediante un nuevo reglamento que deroga y sustituye al anterior (36), si bien en este caso llama la atención que el reglamento derogado (Real Decreto 20/2017, sobre los vehículos al final de su vida útil) apenas llevaba dos años vigente y se había adaptado a la Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados y, con ello, a la Directiva 2008/98, de Residuos, siendo patente en el mismo la aplicación de la jerarquía de residuos consagrada en esta norma y, por tanto, los principios de la economía circular, aunque no se hiciera ninguna referencia a este concepto. No debe extrañar, por ello, que gran parte de los preceptos del nuevo reglamento reproduzcan los de su antecesor, como, por ejemplo, los relativos a su objeto (art. 1); ámbito de aplicación (art. 2); a las obligaciones en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor de automóviles (art. 9); o, a los sistemas individuales y colectivos de responsabilidad ampliada del productor (art. 10).

La novedad más importante del Reglamento de 2021 sobre los vehículos al final de su vida útil es su proyección sobre otro tipo de vehículos, aparte de los automóviles, aunque esto no trae causa del Derecho europeo. A tal efecto, la normativa española introduce, en primer lugar, una nueva definición, más amplia, de «vehículo», esto es, «cualquier medio de transporte autopulsado susceptible de matricularse ante la Dirección General de Tráfico» (art. 3, letra a), que incluye, por ejemplo, autobuses y camiones; quedando la definición primigenia de vehículo reservada para los automóviles (letra b). De otra parte, se imponen obligaciones para estos vehículos no afectados por la Directiva y que hasta ahora se recogían en otras normas como la Orden INT/624/2008, de 26 de febrero, por la que se regula la baja electrónica de los vehículos descontaminados al final de su vida útil.

Atendiendo a la transposición de las previsiones de la Directiva 2018/849 sobre los vehículos fuera de uso, los desarrollos del nuevo reglamento son escasos teniendo en cuenta que en ese campo el Derecho europeo se ha limitado, en gran medida, a atribuir competencias a la Comisión Europea para adoptar actos delegados y actos de ejecución que complementen y desarrollen la Directiva 2000/53, lo que no precisa realmente más que el reconocimiento de estos desarrollos normativos escala europea, como, por ejemplo, el que contiene la disposición final cuarta.

(36) El nuevo Reglamento, además, modifica el Reglamento General de Vehículos de 1998 e incluye la regulación de la baja electrónica de los vehículos descontaminados al final de su vida útil que estableció la Orden INT/624/2008, de 26 de febrero, que también se deroga.

Las exigencias reforzadas sobre la aplicación del principio de jerarquía en el tratamiento de estos residuos perseguida por la reforma de la norma europea se observa en varios preceptos del nuevo Reglamento, como, por ejemplo, en el art. 7, que regula las Instalaciones y operaciones de tratamiento de los vehículos al final de su vida útil, pues, tras prohibir a los centros autorizados de tratamiento la venta de vehículos enteros sin descontaminar, ni como residuo ni como producto (apartado 1), les obliga, a la hora de realizar la descontaminación y entregar los materiales resultantes, a priorizar la preparación para la reutilización, siempre que sea viable, frente a otros tipos de valorización (apartado 2). Además, se reconoce la pérdida de la condición de residuo de los componentes, partes o piezas resultantes del correspondiente proceso de preparación para la reutilización que cumpla los criterios aplicables del Anexo V y cuente con el certificado previsto en el mismo (apartado 3, letra a *in fine*). Otro ejemplo de ello lo encontramos en el Anexo IV (operaciones de descontaminación del vehículo al final de su vida útil y otras operaciones de tratamiento) que, aparte de ser más incisivo con las obligaciones de preparación para la utilización y reciclado, obliga a destinar a valorización energética las fracciones que no se hayan podido preparar para la reutilización o reciclar, con base en el principio de jerarquía (apartado 3).

El Reglamento de 2021, por último, contempla en su art. 11.6 la nueva regulación de los informes anuales de cumplimiento de la norma que debe remitir a la Comisión Europea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y que deben acompañarse del preceptivo «informe de calidad» conforme a las exigencias del paquete normativo de economía circular respecto de los vehículos al final de su vida útil.

5. El Proyecto de reglamento de envases y residuos de envases de 2021

Una vez publicada la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, el 9 de abril de 2022, solo falta incorporar al Derecho español la Directiva 2018/852, que modifica la Directiva 94/62, de envases y residuos de envases, para cumplir la obligación de transposición derivada del primer paquete normativo de economía circular. En este sentido, existe, desde septiembre de 2021, un Proyecto de Real Decreto sobre envases y sus residuos, que fue sometido al trámite de información pública entre el 28 de septiembre y el 28 de octubre de 2021.

La norma proyectada supondrá una reforma de calado del régimen jurídico aplicable en nuestro país a la gestión de este importante flujo de residuos; modificación que excede, también en este caso, de las exigencias derivadas del paquete de economía circular de la Unión Europea, pues además de

incorporar las referidas a los residuos de envases en la Directiva 2018/852 así como las derivadas de la Directiva 2018/851, que modifica la Directiva marco de residuos de 2008 (en particular, las que atañen a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor) se han incorporado las previsiones de la Directiva 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, sobre envases de plástico de un solo uso (37); además, de otras medidas sin cobertura en el Derecho europeo.

Centrándonos en las medidas de transposición del paquete de economía circular, que es lo que interesa ahora, la norma afianza la aplicación de la jerarquía de gestión de residuos tratando de garantizar, ante todo, la prevención y la reutilización de residuos de envases. En este sentido, se establecen objetivos de prevención, como, por ejemplo, que, en 2030, todos los envases puestos en el mercado sean 100% reciclables y, siempre que sea posible, reutilizables. (art. 6) (38). En cuanto a la reutilización de envases, se introducen objetivos aplicables a los envases procedentes tanto del sector doméstico como de la hostelería y la restauración así como a los envases industriales y comerciales (art. 8) y se insta a las Administraciones a aplicar medidas de reutilización, como la promoción de sistemas de recogida o los acuerdos voluntarios con los agentes económicos así como la iniciativas para sustituir, en las compras públicas, envases de un solo uso por envases reutilizables y reutilizados (art. 9.1).

En cuanto al reciclado de envases, el Proyecto asume, en su art. 10, los objetivos establecidos en la Directiva 2018/852 para 2025 (mínimo del 65%); y, 2030 (mínimo del 70 %).

Un aspecto trascendente de la norma proyectada es la regulación de la Responsabilidad ampliada del productor en este campo, establecida en el Título II, que se proyecta novedosamente sobre TODOS los envases, por exigencias del Derecho europeo, afectando también a los envases comerciales e industriales. Otro aspecto novedoso es, sin duda, el establecimiento del controvertido

(37) La Directiva 2019/904 no forma parte del primer paquete legislativo de economía circular pero trae causa del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015, que acompañaba al mismo, y de la Estrategia de la Comisión sobre el plástico, que figura en la Comunicación de la Comisión de 16 de enero de 2018 «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular». El objetivo de dicha iniciativa es establecer una economía circular en la que el diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, y en la que se desarrollen y promuevan materiales más sostenibles.

(38) El art. 6 del Proyecto establece, además, los siguientes objetivos de prevención de residuos de envases: a) reducción del peso de los envases producidos del 13% en 2025, y del 15% en 2030, respecto a los generados en 2010; y, b) reducción, para 2030, del 50% en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan, respecto al segundo año natural de funcionamiento de la sección de envases del Registro de Productores de Productos.

Sistema de depósito, devolución y retorno, al que se dedica íntegramente el Capítulo IV. El mismo resulta obligatorio para los envases reutilizables (art. 46) pero esto no es ninguna novedad pues la normativa de envases —todavía vigente— ya lo preveía (art. 46).

La verdadera novedad es, siguiendo las pautas de la versión modificada de la Directiva 94/62, su posible aplicación preceptiva en el futuro a los envases de un solo uso (botellas de plástico de hasta 3 litros de capacidad de aguas, zumos, bebidas refrescantes y cervezas), en caso de incumplirse determinados objetivos cuantitativos temporales, esto es, que la recogida selectiva en peso no llegue, en 2023, al 70%; y, en 2027, no alcance el 85% (art. 47).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco (2020): «La economía circular en el Derecho ambiental», Blasco Hedo (Coord.), Núm. Especial dedicado a Congreso Homenaje a Ramón MARTÍN MATEO «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)», *Actualidad Jurídica ambiental*, pp. 225-249.
- (2021): «La dimensión jurídica del paradigma de la Economía circular», en NOGUEIRA LÓPEZ/VENCE, X. (Dir.) *Redondear la economía circular: Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi.
- DE SADELEER, Nicolas (2016): *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant.
- (2017): «La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 38, pp. 229-246.
- DE LA VARGA PASTOR, A. (2020), «La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Blasco Hedo (Coord.): Número Especial 102/2 dedicado al Congreso Homenaje a Ramón MARTÍN MATEO VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental).
- (2021), «La Responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y en el ordenamiento jurídico español», en NOGUEIRA LÓPEZ/ VENCE, X. (Dir.), *Redondear la economía circular: Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi.
- GARCÍA GARCÍA, S. (2018), «Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, 71, 2018, <http://www.ree-uva.es/images/numeros/71/2018-71-309-321.pdf>.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y POVEDA LÓPEZ, Pedro (2021a): «Real Decreto 646/2020, sobre la eliminación de Residuos mediante depósito en vertederos: principales novedades», *Actualidad Jurídica ambiental*, 108.

- (2021b), «Real Decreto 27/2021, por el que se modifican los Reales Decretos sobre pilas y acumuladores y sobre los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 113.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2019): «Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas», *InDret*, 3.
- NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA Y VENCE, Xavier (Dir.) (2021): *Redondear la economía circular: Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi.
- OCHOA MONZÓ (2021): «El impulso de la Economía circular mediante las acciones de Responsabilidad Social Corporativa y la necesidad de su medición», en REVUELTA PÉREZ/OCHOA MONZÓ, J. (Dir.), *Economía circular y responsabilidad social*, Aranzadi, pp. 49 a 87.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2021): «Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora», , (2021): «La dimensión jurídica del paradigma de la Economía circular», en NOGUEIRA LÓPEZ/VENCE (Dir.) *Redondear la economía circular: Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada y OCHOA MONZÓ, Josep. (Dir.) (2021): *Economía Circular y Responsabilidad Social*, Aranzadi.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2021): «Economía circular y legislación autonómica: especial referencia a la legislación navarra», REVUELTA PÉREZ/OCHOAMONZÓ (Dir.), *Economía Circular y Responsabilidad Social*, Aranzadi.
- SANTAMARÍA ARINAS, René(2016): «Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular», *Ambienta* 117.
- (2019): «La economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, nº 1.

