

La gestión de los residuos en el nuevo paquete de la Comisión Europea

Julia Ortega Bernardo

Profesora Acreditada Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

El nuevo paquete de la Comisión Europea sobre la economía circular de diciembre de 2015 ha levantado gran expectación. Y no es para menos. Se trata de un conjunto de medidas que incluyen diversas propuestas de reforma legislativa en varios sectores de indudable trascendencia económica y medioambiental, entre ellos, señaladamente en materia de gestión de residuos. Esta propuesta traslada al ámbito de legislación de la Unión los objetivos fijados en la Hoja de Ruta sobre el uso eficiente de los recursos¹ y asimismo los fines del Séptimo programa de Acción en materia de medio ambiente².

De un modelo en el que sigue imperando una secuencia lineal en la forma de producir y consumir basada en la máxima de “producir, usar y tirar” se quiere pasar a uno de “economía circular”. En este tipo de economía, el valor de los bienes puestos en el mercado se mantiene durante el mayor tiempo posible; asimismo los productos son susceptibles de ser reutilizados y reciclados después de su primer uso, con la consecuencia de que el uso de los recursos se reduce al mínimo. Se considera que una ges-

¹ COM (2011) 571.

² Decisión nº 1386/2013/UE/ del Parlamento y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de la Unión en materia de Medio ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DO L 354 de 28.12.2013, P. 171).



tión así de eficiente de los recursos protegerá el medio ambiente y reducirá el cambio climático y resultará económicamente más sostenible en un mundo globalizado.

Para lograr esta transformación de nuestro modelo de consumo y producción, la Comisión está estudiando adoptar una serie de modificaciones legislativas en materia de residuos. No hay ninguna duda de que este sector medioambiental resulta especialmente crucial para implantar una economía circular. Se trata de un ámbito de actividad que incide especialmente, como es obvio, sobre la fase final de la vida útil de un producto y de sus posibilidades de ser reutilizado o reciclado, antes que eliminado desde una perspectiva medioambientalmente



aceptable. Desde este punto de vista resulta claramente visible que la forma de recoger y gestionar los residuos puede dar lugar a altas tasas de reciclado y reutilización, por medio de las que sea posible que los recursos se gestionen eficazmente, y se evite el despilfarro, al permitir que la mayor parte de los materiales con algún valor puedan retornar al ciclo productivo. Y que, por el contrario, si las medidas en materia de gestión de residuos no resultan ser las adecuadas, o si no se implantan eficazmente, se producen importantes pérdidas económicas y se originan perjuicios medioambientales, lo que ocurre indefectiblemente cuando la mayor parte de los residuos se elimina –bien a través de su tratamiento en vertederos o por medio de su incineración–. Esto resulta predicable de todo tipo de desechos, ya se trate de basuras generadas en los hogares, como de cualquier clase de residuos procedentes de la empresa, la minería, la industria o el sector de la construcción.

Por ello, el paquete de la Comisión sobre la economía circular incluye diversas modificaciones de la legislación sobre residuos. Pero estas reformas en el ámbito de la gestión de residuos no se centran exclusivamente en la in-

corporación de mejoras en los textos legales, en el paquete impulsado por la Unión Europea se prevén también otras medidas dirigidas a contribuir a la efectiva aplicación de la regulación europea. En concreto se pretende incrementar la cooperación con los Estados miembros para mejorar la ejecución de la legislación sobre residuos y luchar contra el traslado ilícito de residuos de todo tipo. Señaladamente se quiere intensificar la aplicación del Reglamento sobre traslado transfronterizo de residuos, recientemente revisado.

Por otro lado, hay que tener muy en cuenta que estas medidas que se adoptan en el ámbito de la gestión de los residuos, no se contemplan de forma aislada. En este sentido, es necesario subrayar que los cambios en materia de gestión de residuos no son las únicas reformas que se quieren implantar. Se quieren adoptar medidas que atiendan a todos los factores implicados en el problema, que se considera que es global. Por tanto se quieren incorporar otras iniciativas y mejoras adicionales que incidan en todo el ciclo de vida de un producto, de forma que efectivamente se pueda cerrar el círculo. Se abordan así distintas iniciativas que se proyectan tanto

Se originan indefectiblemente perjuicios medioambientales, cuando la mayor parte de los residuos se elimina a través de su tratamiento en vertederos o por incineración. Foto: Álvaro López.

El nuevo paquete de la Comisión Europea sobre la economía circular de diciembre de 2015 ha levantado gran expectación. Y no es para menos. Se trata de un conjunto de medidas que incluyen diversas propuestas de reforma legislativa en varios sectores de indudable trascendencia económica y medioambiental

en la etapa última de consumo de los productos, incluyendo el fomento de los mercados de materias primas primarias y secundarias, junto a otras que promueven mejoras directamente sobre las fases de fabricación y elaboración.

En relación con lo primero, se pretende informar a los consumidores a fin de incidir en su poder de mercado, de manera que puedan demandar la producción de nuevos tipos de productos y servicios más acordes con el tipo de economía que se quiere impulsar. Para ello se está estudiando adoptar medidas relacionadas con el diseño ecológico de los productos – tanto sobre sus requisitos como a la validación de los mismos–, muy vinculadas a la información que se ha de proporcionar a los consumidores sobre el impacto ambiental de los productos finales, para lo que se intentará reforzar y potenciar el uso efectivo de la Ecoetiqueta. En relación con la promoción de los mercados secundarios, se quieren adoptar iniciativas, sobre todo aquellas que tiendan a permitir superar los obstáculos a la comercialización existentes en sectores o flujos de materiales específicos –como por ejemplo los plásticos, los residuos alimentarios, las materias primas críticas, la construcción y demolición, la biomasa y los bioproductos–.

Por otro lado, con respecto a la producción y fabricación, principalmente se quiere hacer frente a aquellas prácticas industriales y comerciales que tienden a reducir la vida útil de los produc-

tos programando su obsolescencia. Se intenta, por tanto, que los productos sean más duraderos. En coherencia con este último objetivo se persigue introducir mejoras en las prácticas de producción, informar las mejores técnicas industriales en varios sectores, también sobre las mejores prácticas en los planes de gestión de distintos tipos de residuos. Asimismo se pretende favorecer los objetivos de reutilización y reciclado en la adjudicación de los contratos del sector público.

El objetivo final de esta serie de reformas es contribuir a la transformación de nuestro sistema económico. Según informa la Comisión, todas estas medidas podrían aportar a las empresas de la UE un ahorro neto de 600 000 millones EUR, o el 8% de negocios anual. Con respecto a la reducción de las emisiones anuales totales de gases de efecto invernadero se considera que pueden oscilar entre un 2 y un 4%.

Para todo ello se cuenta con un cierto respaldo de los fondos EIE, de 650 millones de euros procedente del Programa Horizonte 2020 de financiación de la investigación e innovación de la UE y de 5500 millones procedentes de Fondos estructurales y de inversiones realizadas a nivel nacional. Asimismo hay que tener en cuenta que los proyectos que fomenten la economía circular podrán beneficiarse de los instrumentos de asesoramiento y financiación puestos en marcha por el Banco Europeo de Inversión a través del Programa InnovFin50, en la medida que los principales clientes previstos son los promotores de grandes proyectos de I+i que responden a la prioridad “Retos sociales” de Horizonte 2020 entre los que se encuentra el medio ambiente.

En términos generales, se trata de una propuesta que puede resultar realista a pesar de que sus objetivos sean exigentes.

OBJETIVOS GENERALES DEL PAQUETE SOBRE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

En el paquete elaborado por la Comisión sobre las nuevas medidas para poner en marcha



Foto: Álvaro López.

la economía circular, los objetivos en materia de residuos se enmarcan dentro de un determinado contexto, en relación con el que el diagnóstico resulta ciertamente preocupante. Se señala que Europa pierde anualmente unos 600 millones de toneladas de materiales contenidos en los residuos, que podrían ser reciclados o reutilizados. Se constata que, como media, no se recicla ni la mitad de los residuos producidos en los hogares; en este punto el porcentaje global alcanza el 40%, aunque se reconoce que los índices del reciclado son muy desiguales. Pueden llegar al 80% en algunas áreas, y en otras no superar el 5%. Ante estos datos, el objetivo esencial es convertir los residuos en recursos para avanzar en una economía más circular en la que se usen eficientemente los recursos, lo que repercutirá indefectiblemente en mayores beneficios medioambientales, económicos y sociales.

En este sentido los objetivos regulatorios, que a nivel general se establecen, son de tres tipos. En primer lugar se fijan objetivos comunes y vinculantes a medio plazo, hasta 2030, tanto sobre el porcentaje de residuos reciclados (65% de los municipales, 75% de los residuos de en-

vases) como sobre la reducción del porcentaje de residuos susceptible de gestionarse mediante depósito en vertederos (10% máximo para todo tipo de residuos). En segundo lugar se simplifican y mejoran las definiciones de residuos y los métodos de cálculo de los porcentajes de reciclado en toda la Unión Europea. En relación con el destino final de los desechos: se promueven instrumentos económicos para desincentivar la eliminación en vertedero y se incluyen medidas concretas para promover la reutilización y estimular las sinergias industriales, convirtiendo los subproductos de una industria en materias primas de otra. De hecho, se proponen criterios comunes y mínimos para los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, que sirvan para incentivar a los productores a fin de que éstos pongan en el mercado productos más ecológicos y más fácilmente reutilizables y/o reciclables. Para ello se introducen unas condiciones mínimas de funcionamiento de estos sistemas de responsabilidad ampliada, se introduce un sistema de alerta temprana para supervisar el cumplimiento de los objetivos de reciclado, y se simplifican y racionalizan las obligaciones de comunicación de datos.

A continuación, en los siguientes epígrafes, se desglosa el contenido del paquete relativo a las propuestas de revisión que se quieren adoptar en materia de residuos, teniendo en cuenta que las mismas afectan a diversas normas comunitarias, algunas vigentes desde hace más de una década. Las normas que se quieren modificar son un total de seis: la Directiva 2008/98, sobre residuos, la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, la Directiva 1999/31/CE, sobre vertido de residuos y por último a diversas Directivas sobre distintos tipos de residuos: Directivas 200/53/CE, sobre vehículos fuera de uso, Directiva 2006/66/CE, sobre pilas y baterías y sus residuos, Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Salvo la Directiva sobre envases que se fundamenta en el art. 114 TFUE, las demás normas encuentran su base jurídica en la competencia legislativa medioambiental que el TFUE asigna a las instituciones comunitarias (art. 192. 1 TFUE). En síntesis, los objetivos que se persiguen se establecen a medio plazo (de aquí a 2030). En todos los cambios normativos que se propugnan se aborda la necesidad de simplificar los requisitos de información. Es necesario resaltar además que todas las propuestas se han realizado teniendo en cuenta previamente una evaluación del impacto que la reforma trae consigo en todas las dimensiones tecnológicas, socioeconómicas y de coste-beneficio en su aplicación. Se han elaborado en este sentido varios documentos complementarios de la evaluación de impacto que analizan los efectos potenciales de las variantes de las principales opciones de actuación.

Desde el punto de vista de la ejecución de la regulación de los residuos, se pretende, por un lado, intensificar la cooperación en la práctica con los Estados miembros para mejorar la gestión de los residuos. Se proponen medidas concretas para abordar los obstáculos que en la práctica se producen, de forma que se pueda mejorar efectivamente la gestión de los residuos y ello tomando en consideración la diversidad de situaciones de los diversos Estados miembros. Especialmente, como se ha enunciado, se pretende intensificar la cooperación con los

Estados miembros a fin de que se produzca una mayor eficacia en la ejecución de la legislación de la Unión Europea sobre residuos, fundamentalmente, en lo relativo al traslado ilícito de residuos de todo tipo. Particularmente se quiere reforzar la aplicación práctica del Reglamento sobre traslado transfronterizo de residuos, regulada en el Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos, posteriormente modificado por el Reglamento (UE) nº 135/2012 de la Comisión, de 16 de febrero de 2012, para introducir determinados residuos no clasificados en su anexo III. En este punto se quiere reforzar la cooperación de la Comisión con la red de inspectores estatales y se recuerda a los Estados que están obligados a establecer planes de inspección que determinen el número mínimo de inspecciones que deben realizarse.

Por otro, se persigue garantizar que desde el punto de vista financiero se utilicen los Fondos Estructurales para alcanzar los objetivos de la legislación de residuos, especialmente aquellos fines relativos a cumplir con el destino jerarquizado que se impone en materia de gestión de residuos (prevención, preparación para reutilización, reciclado y recuperación de energía, y, por último, eliminación en vertedero).

MODIFICACIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS

1. Modificaciones en la Directiva 2008/98, Marco sobre Residuos

Como es sabido, la regulación de los residuos ha constituido un sector clave en la política comunitaria medioambiental. La vigente Directiva 2008/98/CE, de residuos, –basada en la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de los residuos publicada en Bruselas el 21.12.2005, bajo el título “*Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos*”–, supuso un impulso fundamental en este ámbito en orden a convertir a Europa en una sociedad

que recicla, que busca evitar la producción de residuos y los utiliza como recurso³. En ella junto al planteamiento tradicional del principio de la jerarquía del destino de los residuos (conforme al que, los residuos deben evitarse, y si no, deben reutilizarse, reciclarse o recuperarse en la medida de lo posible), se introdujo desde entonces un nuevo enfoque relativo al concepto del ciclo integral de vida del recurso. Conforme a esta nueva concepción se llegó ya entonces a la conclusión de que el impacto medioambiental de muchos recursos iba ligado a la fase de utilización de los productos. En coherencia con ello se llegó a la conclusión de que todas las fases del ciclo de vida de un recurso debían ser tomadas en cuenta por la regulación de los residuos, ya que podían producirse efectos cruzados entre ellas. De este modo, aquella regulación tuvo consecuencias notables en la configuración de la nueva política y en los principios y prácticas de la moderna gestión de los residuos. Pues bien, sobre este marco quiere incidir el nuevo paquete de medidas a adoptar, en lo que vendría a ser una nueva vuelta de tuerca de estas concepciones ya imperantes.

En este sentido, el paquete de medidas redactado por la Comisión pretende incidir sobre los criterios que se barajan sobre el fin de la condición de residuo⁴. Por ello se propone modificar la legislación para permitir que los materiales reciclados sean reclasificados como no residuos siempre que cumplan una serie de condiciones, aunque también se mantiene la vigencia de ciertos criterios ahora aplicados en toda la



Foto: Álvaro López.

UE (por ejemplo, para los desechos de cobre o de vidrio).

En la propuesta legislativa sobre residuos se alude específicamente a los residuos municipales⁵, aunque, como la propia Comisión advierte, también se incluye un aumento de los residuos de envases, que está especialmente conectado con anterior. Se renuncia a modificar la legislación sobre residuos industriales, considerando que se trata de un tipo de residuo con gran diversidad de flujos.

³ Al respecto Vid. Menéndez Rexach, A., Ortega Bernardo, J., de Marcos Fernández, A. "Capítulo I. Marco jurídico de la gestión de los residuos", en Menéndez Rexach, A., Ortega Bernardo, J. (2011) *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*. Consejo Económico y Social, pp. 21 y ss. Anteriormente ya en Hannequart, J. P. (1996) *El derecho comunitario en materia de residuos*, PPU.

⁴ Sobre esta cuestión Hernández Lozano, L.A., (2014) "El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH", *Actualidad jurídica Ambiental*, núm. 2. Prieto Álvarez, T. (2014) "Disposiciones y principios generales de la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: aproximación a su esencia y elementos estructurantes que la condicionan y conforman" en García-Moreno Rodríguez, F. *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*. Aranzadi, pp. 54-65.

⁵ Se estima que constituyen entre el 7% y el 10% de los residuos totales generados en la Unión. Sobre este tipo de residuos en nuestro ordenamiento jurídico pueden consultarse las obras de: Alenza García, J. F. (1997) *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*. Madrid, MAP. Peñalver Cabré, A. (1997), *La regulación municipal de los residuos*. Cedecs, Barcelona. Santamaría Arinas, R.J. (2000) *Administración local y servicio público esencial de gestión de residuos*. Cedecs. Ortega Bernardo, J. (2003) *Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales ante la gestión de los residuos urbanos*, *Ibidem*. (2009) "El espacio que corresponde a las Entidades locales para la configuración del moderno servicio público de gestión de residuos: los planes locales de residuos y las ordenanzas". *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental* núm. 18.

Para garantizar que los objetivos de reciclado (ya expuestos) puedan ser efectivamente alcanzados y puedan compararse entre sí, se delimita mejor la definición de residuos municipales utilizada, de forma que se ajuste a la utilizada a efectos estadísticos por la Oficina Estadística Europea. La definición de los residuos municipales es neutral desde el punto de vista de la naturaleza pública o privada del operador que gestiona los residuos. En esta línea se establecen también normas comunes para la comunicación de datos sobre gestión de residuos. De especial interés resulta la regla conforme a la cual debe permitirse a los Estados miembros comunicar rigurosamente los índices de reciclado sobre la base del material que sale de las instalaciones de clasificación, sin tener en cuenta las pérdidas de peso, debidas a ulteriores procesos de transformación física o química. En este contexto también se potencia la recogida electrónica de datos de recogida y gestión de residuos peligrosos. Curiosamente para el suministro de datos y de información en materia de gestión de residuos de los Estados miembros a la Comisión se prioriza la entrega anual de datos estadísticos y se derogan las disposiciones que obligaban a los Estados miembros a elaborar informes cada tres años, dada la nula utilidad práctica de tales requisitos. En conformidad con lo anterior, se impone a los Estados miembros la utilización de la misma metodología para recabar datos, de aquella elaborada por la Comisión y por las oficinas estadísticas nacionales de los Estados miembros.

Asimismo y en relación con la aplicación de la jerarquía de los residuos se impone a los Estados establecer incentivos financieros para su consecución, tales como tasas de vertedero y de incineración, o sistemas de pago por generación de residuos. También se vuelve a hacer hincapié en los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, para los que se quiere imponer unos requisitos mínimos, no discriminatorios, y enunciados con más claridad.

Adicionalmente se quieren introducir mejoras en la gestión de los residuos que contengan cantidades significativas de materias primas, a

fin de que éstas se puedan reutilizar. Para ello se confía en los planes de gestión de residuos, en los cuales se deben introducir iniciativas que permitan realizar con efectividad la recogida y valorización de este tipo de residuos.

En la nueva reforma, se hace especial hincapié en las medidas que se deben adoptar para promover la prevención de residuos alimentarios en consonancia con la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 2015. Estas medidas tienen como objetivo prevenir los residuos alimentarios y reducir su producción a la mitad.

2. Revisión de la Directiva 94/62/CE/ relativa a los envases y residuos de envases

En relación con este ámbito de los envases y residuos de envases se parte de los datos existentes y se pone de manifiesto que en la actualidad se despilfarran una gran cantidad de posibles materias primas secundarias que se encuentran en los flujos de este tipo de residuos; –de unos 2500 millones de toneladas de residuos se tiene constancia de que unos 1600 millones no se reutilizaron ni reciclaron, sólo se recicló una parte (43%) de los residuos municipales generados en la reunión–. Además se deja constancia de las grandes diferencias que en relación con el reciclado de residuos presentan los distintos Estados de la Unión, (en 2011 sólo 6 Estados miembros depositaban en vertederos menos del 3% de los residuos municipales, mientras que 18 Estados depositaban más del 50% y en algunos casos incluso más del 90%). Por ello en este sector específico de la gestión de los residuos se considera conveniente modificar los objetivos establecidos en la Directiva vigente en materia de valorización y reciclado a fin de fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos, metas que se consideran necesarias para avanzar hacia una economía circular y que tendrán consecuencias ambientales, económicas y sociales claramente beneficiosas. Con el aumento de los objetivos en esta materia se apuesta decididamente

por garantizar la valorización progresiva de los materiales de los residuos económicamente valiosos. Se aprovecha además la ocasión para mejorar la coherencia entre las definiciones en este ámbito específico y las establecidas en su momento en la Directiva 2008/98/CE, aplicable a los residuos en general.

Hay que tener en cuenta que las medidas contenidas en esta Directiva sobre envases no difieren de lo expuesto en relación con la Directiva 2008/98/CE, aplicable a todos los residuos, en la medida que las obligaciones de información se articulan de la misma manera. Igualmente se establece un sistema de alerta temprana que permite detectar las deficiencias y adoptar medidas con anterioridad a las fechas límites fijadas para el cumplimiento de los objetivos señalados.

3. Reforma de la Directiva 1999/31/CE, sobre vertido de residuos

En el ámbito del vertido de residuos lo que se persigue principalmente es mejorar la legislación para adecuarla a la Directiva 2008/98/CE marco de residuos y conseguir que su principio de jerarquía del destino de los residuos (primero reutilización y reciclaje, luego valorización energética y por último eliminación) sea respetada. En este sentido se pone de manifiesto como muchos Estados miembros todavía no han desarrollado un sistema de infraestructuras de gestión de residuos completo. Con la finalidad de garantizar los objetivos de la Directiva de residuos se establecen obligaciones relativas al depósito en vertedero de residuos que garanticen que sólo se eliminan aquellos residuos que no son susceptibles de ser tratados de otra manera teniendo en cuenta los objetivos fijados en las Directivas de residuos (señalados *supra*) y en los planes de residuos que de acuerdo con ellas se elaboran y aprueban. Al mismo tiempo se pretende igualmente, –en coherencia con las mejoras introducidas en las demás normas europeas relativas a la gestión de residuos–, incorporar nuevos sistemas estadísticos y de información. Especial relevancia tienen en este ámbito los cambios que la Comisión (en ejercicio de facultades delegadas y asistida por el

En la nueva reforma, se hace especial hincapié en las medidas que se deben adoptar para promover la prevención de residuos alimentarios en consonancia con la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Estas medidas tienen como objetivo prevenir los residuos alimentarios y reducir su producción a la mitad

Comité al que se refiere el art. 39 de la Directiva 2008/98/EC) puede ir introduciendo en los Anexos para adaptarlos al progreso técnico y científico.

4. Revisiones sectoriales sobre las Directivas sobre distintos tipos de residuos: Directivas 200/53/CE, sobre vehículos fuera de uso, Directiva 2006/66/CE, sobre pilas y baterías y sus residuos, Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

En relación con los residuos específicos contenidos en estas Directivas los objetivos son muy puntuales y se proyectan sobre los requerimientos de registro e información que se han impuesto tradicionalmente a los pequeños establecimientos y empresas. Resumidamente lo que se pretende es su simplificación. En relación con el suministro de datos y las metodologías para el cálculo de los datos que se requieren en relación de estos residuos lo que se persigue es homologarlos con los instrumentos de información y estadísticos que se quieren implementar en todos los ámbitos de la gestión de los residuos. ❀