



# CLAVES PARA AVANZAR HACIA UNA EUROPA DEL RECICLADO DE RESIDUOS

---

*Rubén Serrano Lozano\**

## **Resumen**

Este artículo se propone a investigar los avances y los desafíos de la Unión Europea hacia una sociedad europea del reciclado a través de un examen detallado del vigente régimen jurídico europeo para la gestión medioambientalmente adecuada de los residuos, especialmente de las innovaciones que ha traído la Directiva 2008/98/CE de 19 noviembre de 2008.

## **Palabras-clave**

Derecho Administrativo. Gestión medioambiental. Residuos sólidos. Europa.

## **CHAVES PARA AVANÇAR RUMO A UMA EUROPA RECICLADORA DE RESÍDUOS**

## **Resumo**

Este artigo se propõe a analisar os avanços e desafios da União Europeia na busca de uma sociedade europeia da reciclagem, o que se fará por meio de um exame detalhado do regime jurídico europeu vigente no que diz respeito à gestão ambiental dos resíduos, especialmente das inovações trazidas pela Diretiva 2008/98/CE de 19 de novembro de 2008.

## **Palavras-chave**

Direito Administrativo. Gestão ambiental. Resíduos sólidos. Europa.

## **KEYS TOWARDS A WASTE RECYCLING EUROPE**

## **Abstract**

This article aims to investigate the progress and challenges of the European Union towards a European recycling society through a detailed review of the current European legal regime for the environmentally sound management of waste, especially the innovations brought by the Directive 2008/98 / EC of 19 November 2008.

## **Keywords**

Administrative Law. Environmental management. Solid waste. Europe.

---

\* Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo, de la Universidad de Castilla-La Mancha (ESPAÑA).

## 1. INTRODUCCIÓN

Nos proponemos en este artículo ofrecer al lector las claves o principales medidas que se han adoptado en el seno de la Unión Europea para avanzar hacia una sociedad europea del reciclado.

En este sentido, como es fácil vaticinar, toda medida de actuación tendente al reciclado se sitúa en el ámbito de la gestión de los residuos.

Por ello, será preciso adentrarnos en el vigente régimen jurídico europeo de los residuos que (como veremos) a diferencia de regulaciones anteriores ha adoptado una postura más contundente y decidida para lograr que Europa se convierta en una sociedad que optimice su sistema de gestión de residuos fomentando la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía frente a la eliminación de los residuos. De este modo, se conseguirá que no se dilapiden recursos naturales innecesariamente, siendo conscientes de que éstos no son ilimitados.

Podemos resumir el modelo de gestión de residuos en las siguientes pautas:

- producir menos residuos,
- mayor aprovechamiento o valorización de los mismos y, por tanto, menos dispositivos de eliminación y, en consecuencia, reducción del consumo de recursos naturales.

Estas pautas fueron formuladas tempranamente en la primera Directiva de residuos de la Comunidad Económica Europea (la Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julio) bajo la formulación de la conocida “jerarquía de actuación en la gestión de los residuos”, si bien, la regulación vigente, esto es la de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas<sup>1</sup> (la Directiva 75/439/CEE, la Directiva 91/689/CEE del Consejo y la Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril de 2006) se ha dado un nuevo impulso, matizado algunas actuaciones de prevención.

No obstante, la actual normativa europea de residuos, a sabiendas de la importancia de modelos gestión de residuos que fomenten el reciclado, va más allá, al considerar que esto quizá no es suficiente si no va acompañado de otra serie de medidas que obliguen a que los productos, desde su diseño, tengan en cuenta que tras agotar su vida útil se convertirán en residuos y que es necesario que estos alberguen, en la mayor parte posible de sus componentes, materiales que permitan su posterior reciclado. Para ello, la Directiva 2008/98/CE (la vigente normativa europea) ha establecido las bases para la imposición

---

<sup>1</sup> DOUE L 312, de 22.11.2008.

a los productores de productos de dos grandes obligaciones (bajo la denominada “responsabilidad ampliada del productor del producto”) que son:

- a) obligación de “ecodiseño” de los productos y
- b) obligación de gestión de los residuos que generen sus productos.

Tales obligaciones son cruciales para la correcta implementación de la mencionada jerarquía de actuación en la gestión de los residuos.

Ahora bien, aunque las previsiones jurídicas sean idóneas, correctas, esto es, vayan en la dirección adecuada, serán un fracaso si los ciudadanos siguen entregando los residuos de forma no separada o indiferenciada, o incluso si se desprenden de los mismos de manera clandestina o a espaldas de los sistemas de recogida y de gestión de residuos confeccionados de manera concienzuda para que los productores de productos cumplan sus obligaciones, pero, cuyo talón de Aquiles sigue siendo, entre otros, el comportamiento del consumidor y la pasividad o ausencia de medios de control por parte de las Administraciones públicas. En esta faceta queda, a nuestro juicio, mucho camino por recorrer, no sólo en los medios de educación ambiental empleados, sino por la necesidad de contar con mayores medios humanos y técnicos para las Administraciones, y también porque existe cierta parte de la población reticente a molestarse lo más mínimo cuando de desembarazarse de un residuo se trata, pues, el concepto de “usar y tirar” (y no me pidas que haga nada más) ha arraigado en una parte considerable de la población que, además, no está dispuesta a abandonar.

En las páginas siguientes, nos dedicaremos a describir las previsiones jurídicas de la Unión Europea para la gestión medioambientalmente adecuada de los residuos, esto es, para avanzar hacia una sociedad europea del reciclado.

## 2. EL NUEVO MARCO JURÍDICO EUROPEO DE LOS RESIDUOS SE ENCAMINA HACIA EL LOGRO DE UNA “SOCIEDAD EUROPEA DEL RECICLADO”

Actualmente, a nivel comunitario (europeo), la norma que regula el régimen jurídico general de los residuos es la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas<sup>2</sup> (la Directiva 75/439/CEE, la Directiva 91/689/CEE del Consejo y la Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril de 2006).

Esta Directiva, establece el marco jurídico general sobre los residuos en la Unión Europea, esto es, se configura como la nueva “Directiva marco de

---

<sup>2</sup> DOUE L 312, de 22.11.2008.

residuos<sup>3</sup>”, por lo que, en adelante, nos referiremos a ella con el acrónimo DMR.

Como es sabido, las Directivas europeas son normas que tras su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) no son de aplicación directa en los Estados miembros. Para que sean aplicables en los Estados miembros es necesario que se produzca una norma de derecho interno que “transponga” a su ordenamiento jurídico el contenido de la Directiva (contenido que es obligatorio para todos los Estados miembros). Por consiguiente, las Directivas para ser aplicables en cada uno de los Estados, en sus respectivos territorios, necesitan de normas que respondan a las peculiaridades propias de cada uno de los Estados miembros, *id est* en unos casos la transposición se realizará por una Ley o norma con rango legal, y en otros se hará por normas de rango reglamentario.

Por ejemplo, en el caso de España, a nivel estatal, la incorporación de la DMR ha tenido lugar a través de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados<sup>4</sup>.

Volviendo a la DMR, merece destacarse que la misma, respecto a las Directivas que le han precedido en la regulación de los residuos, incide de manera más insistente en la prevención de la generación de residuos, a través de medidas concretas como:

1. La obligación que establece para los Estados miembros de elaborar programas de prevención<sup>5</sup> de residuos.

---

<sup>3</sup> En este sentido, SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Capítulo Tercero Residuos” de la obra colectiva *Derecho Ambiental. Parte Especial II. Segunda Edición.* (LASAGABASTER HERRARTE, I. Dir.). Ed. LETE argitaletxea. Bilbao. 2010. Pág. 401. Y en la propia Exposición de Motivos de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados. (BOE nº 181, de 29 de julio de 2011).

Muy atinadas nos parecen las palabras de ALENZA GARCÍA, J. F., en “El nuevo régimen legal de los residuos”, del libro: *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados.* BLASCO HEDO, Eva (Coord.) et al. Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEDA-CIEMAT), 2013. (1 CD), pág. 17 y ss. Allí aclara el significado de “Directiva marco” o “ley marco” e indica sus funciones.

<sup>4</sup> BOE nº 181, de 29 de Julio de 2011.

<sup>5</sup> *Vid.* Art. 29 DMR.

Por ejemplo, en el España, téngase en cuenta que el 23 de Enero de 2014 se ha publicado la aprobación del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, por medio de la *Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020.* (BOE núm.20, de 23 de enero de 2014). En cuanto al contenido del Programa Estatal de Prevención de Residuos, debido a su extensión no se reproduce en la publicación del Boletín Oficial del Estado (BOE), remitiéndose para ello a la Web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el siguiente enlace:

<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/default.aspx>.

2. La posibilidad de que dichos Estados adopten medidas adecuadas incardinadas dentro de la llamada “responsabilidad ampliada del productor del producto” para incentivar (entre otros aspectos) el “ecodiseño” de los productos, de modo que reduzcan tanto su impacto ambiental como la generación de residuos<sup>6</sup> así como la asunción de responsabilidad en la gestión de los residuos de los productos que pone en el mercado.

Asimismo, conviene no perder de vista que la DMR, en aras a contribuir a la transformación de la Unión Europea en una “sociedad del reciclado” y “avanzar hacia una sociedad europea del reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos”<sup>7</sup>, ha vuelto a incidir en la “estrategia comunitaria de gestión de residuos” que fue diseñada en las Resoluciones del Consejo de 7 de mayo de 1990, *relativa a la política en materia de residuos*<sup>8</sup> y la de 24 de Febrero de 1997, *relativa a una estrategia comunitaria para la gestión de residuos*<sup>9</sup>.

Dicha estrategia comunitaria de gestión de residuos, ha marcado las directrices que debían plasmarse en los productos normativos europeos en torno a los siguientes aspectos:

- 1) La implantación de la jerarquía de actuación en la gestión de los residuos (ahora llamada “jerarquía de residuos”<sup>10</sup>).
- 2) Al principio de autosuficiencia y proximidad en la eliminación y creación de una red adecuada e integrada de instalaciones de eliminación (actualmente, con la DMR, ampliada a las instalaciones para la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados<sup>11</sup>).
- 3) A la existencia (crucial) de los planes nacionales de gestión de residuos, a los que ahora, de manera importante, se suma la obligatoria existencia de programas de prevención de residuos.

---

<sup>6</sup> Véase el artículo 8.2 DMR.

<sup>7</sup> Cfr. Considerando 41 y artículo 11.2 DMR.

<sup>8</sup> DOCE C 122, de 18 de mayo de 1990.

<sup>9</sup> DOCE C 76, de 11 de marzo de 1997.

<sup>10</sup> A nuestro juicio con gran desacierto, porque no se trata de establecer una jerarquía entre residuos (qué residuo prevalece frente a otro) sino una jerarquía de actuación en la gestión de los mismos que redunde en un beneficio medioambiental por cuanto, o bien se reduzca la producción de los residuos o su peligrosidad o toxicidad, o cuando no sea posible prevenir/reducir la producción del residuo o sus características peligrosas o nocivas se aproveche los recursos materiales o energéticos ínsitos en los mismos.

Más correcto hubiese sido (si acaso se deseaba cambiar la denominación) denominarla como “jerarquía de opciones” tal y como, con gran acierto, alude a ella SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Capítulo Tercero Residuos” de la obra colectiva **Derecho Ambiental. Parte Especial II**. *Op.cit.* pág 404.

<sup>11</sup> Véase el artículo 16 DMR.

- 4) A la necesidad de que cualquier actividad de gestión de residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente, particularmente, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora, que no provoque incomodidades por el ruido o los olores y que no atente contra los paisajes y los lugares de especial interés, o lo que es lo mismo, adoptar unas prácticas correctas en la gestión de residuos.

Nótese, además, que una de las novedades más importantes de la DMR ha sido el establecimiento de objetivos cifrados y fechados de “preparación para la reutilización y reciclado de residuos” de obligado cumplimiento para los Estados miembros (a los que nos dedicaremos más adelante).

Llegados a este punto, primero, procederemos a analizar la estrategia comunitaria de gestión de residuos, y, posteriormente, los objetivos cifrados y fechados de preparación para la reutilización y reciclado de residuos y, finalizaremos nuestro estudio, con la llamada “responsabilidad ampliada del productor del producto”.

### 3 JERARQUÍA DE ACTUACIÓN EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS

El artículo 4 de la DMR establece la jerarquía de actuaciones que ha de servir de orden de prioridades para la legislación y políticas de gestión de residuos. Este orden de prioridades es:

- Prevención;
- Preparación para la reutilización;
- Reciclado;
- Otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética;  
y
- Eliminación.

Debemos destacar la distinción entre “reutilización” y “preparación para la reutilización”.

Así pues, por “reutilización” debe entenderse: “*cualquier operación mediante la cual productos o componentes de productos que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos*”<sup>12</sup>.

Por consiguiente, la reutilización es una operación realizada a productos que no sean residuos. Esta cualidad le hace diferente a la “preparación para

---

<sup>12</sup> Véase el artículo 3 apartado 13 de la DMR.

la reutilización”<sup>13</sup> que, por el contrario, tiene lugar sobre productos o componentes de productos que ya son residuos y que, por tanto, la convierten en una operación de valorización, no de prevención

En este sentido, la primera novedad destacable en esta jerarquía de actuación es la inclusión de la “preparación para la reutilización” como primera medida de valorización (por tratarse de productos o componentes de productos que se han convertido en residuos) que va a tener por objeto devolverle las propiedades al producto en cuestión para que pueda reutilizarse.

Sin ser exhaustivos, debemos recordar el concepto de residuo, que es: “cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse”<sup>14</sup>.

Por consiguiente, el *modus operandi* que establece esta jerarquía es que la producción de residuos debe evitarse o reducirse a través de medidas preventivas, entre ellas la reutilización.

Abrimos aquí un inciso, pues, ¿qué debe entenderse por prevención? Debe entenderse<sup>15</sup>:

[El] conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto, para reducir:

1º. La cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos.

2º. Los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados, incluyendo el ahorro en el uso de materiales o energía.

3º. El contenido de sustancias nocivas en materiales y productos”.  
(El negrito es nuestro).

Proseguimos con el *modus operandi* que establece esta jerarquía, de modo que si la prevención ya no es posible, debe fomentarse la “preparación para la reutilización”, y, si ésta no fuera posible, entonces, debe realizarse el reciclaje.

Ahora bien, cuando los residuos no puedan ser ni preparados para la reutilización ni reciclados, deberán ser valorizados de otro modo (incineración con recuperación de energía). Y, en último lugar, ante la imposibilidad de los

---

<sup>13</sup> Aparece definida en el artículo 3 apartado 16 de la DMR y se entiende por ella: “la operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa”.

<sup>14</sup> Artículo 3, punto 1 de la DMR

<sup>15</sup> Conforme a lo dispuesto por el artículo 3 apartado 12 de la DMR y a tenor de lo establecido en el artículo 3 letra h) de la LRSC.

anteriores, el modo de gestión último que ha de darse a los residuos debe ser la eliminación.

Téngase en cuenta que la DMR, considera que la prevención de residuos *“debe constituir la primera prioridad de la gestión de residuos, y que deben preferirse la reutilización y el reciclado de material a la valorización energética de los residuos, en la medida en que sean las mejores opciones ecológicas”*<sup>16</sup>.

La segunda novedad se refiere a la posibilidad para determinados flujos de residuos de apartarse del orden de prioridades señalado en la “jerarquía de residuos” cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de residuos<sup>17</sup>.

En este sentido, a nuestro juicio, se ha introducido un importante matiz, porque si bien es cierto que la DMR considera que la reutilización (como medida de prevención de residuos) *“debe constituir la primera prioridad de la gestión de residuos, y que deben preferirse la reutilización y el reciclado de material a la valorización energética de los residuos (...)”*, no es menos cierto que matiza de manera importante dicha prioridad indicando seguidamente: *“en la medida en que sean las mejores opciones ecológicas”*.

Ello relativiza, enormemente, la obligatoriedad de que la reutilización sea siempre la mejor opción como medida preventiva de residuos o como medida de gestión de los residuos (según se trate de residuos o no), pues, dependerá del producto de que se trate. Para ello, será inevitable la realización de un análisis de ciclo de vida (ACV) que desvele efectivamente que la reutilización no es la mejor opción ecológica.

En esta dirección, permítasenos insistir<sup>18</sup> que en España esta circunstancia se tuvo muy en cuenta en el Plan Nacional de Residuos Urbanos del año 2000 respecto a la reutilización de los envases, donde se reconoció:

Al menos para ciertos materiales, como el vidrio, puede afirmarse, con carácter general, que la reutilización es deseable en términos ecológicos, aunque pueden darse casos en que su impacto ambiental sea superior al del reciclado, en particular cuando los envases deben ser transportados a grandes distancias para su reutilización. Esta posibilidad obliga a ciertas salvaguardas a la hora de establecer metas cuantificadas, al tiempo que hace aconsejable, en algunos casos, los análisis de ciclos de vida.

---

<sup>16</sup> Cfr. Considerando 7 DMR.

<sup>17</sup> En este sentido, el artículo 4.2 de la DMR establece: *“Cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos”*.

<sup>18</sup> Ya lo pusimos de relieve en SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos de envases*. Ed. Dykinson. Madrid. 2007. Pág. 71.

Los estudios que se han llevado a cabo en este campo hasta ahora parecen arrojar algunas conclusiones prácticas de cierta importancia. Así, en principio, la distancia máxima de transporte que se suele mencionar como límite por encima del cual el coste ecológico de la reutilización es igual o mayor que el coste del reciclado está en los 200-300 Km, según diversos estudios. Por otra parte, dado que un envase reutilizable debe ser más robusto y tener más peso, -a igualdad de materiales- que los de un solo uso, únicamente si aquel tiene en su vida útil un número mínimo de ciclos de consumo estará justificada su implantación. En general se habla de entre diez y veinte ciclos, como mínimo, según estudios solventes. Respecto al tipo de productos de consumo susceptibles de ser envasados en envases reutilizables parece haber amplia coincidencia en señalar a las bebidas y ciertos alimentos líquidos como los más factibles. De hecho es en este sector en el que se registran, en todos los países, los porcentajes máximos de reutilización de envases<sup>19</sup>.

#### 4. LOS PRINCIPIOS DE AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD PARA LA ELIMINACIÓN Y TAMBIÉN PARA LA VALORIZACIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES MEZCLADOS RECOGIDOS DE HOGARES PRIVADOS

La DMR, tras lo dispuesto en su artículo 16, amplía el ámbito de aplicación de los principios de autosuficiencia y proximidad a la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de los hogares.

Como es sabido, hasta la DMR, los principios de autosuficiencia y proximidad sólo se aplicaban a la eliminación de los residuos.

Igual ampliación ha tenido lugar respecto a la previsión de establecimiento por los Estados miembros de una red “integrada y adecuada” de instalaciones, ya no sólo de eliminación de residuos, sino que ahora también debe serlo de valorización de residuos municipales mezclados recogidos de los hogares.

Debe insistirse en que la extensión de los principios de autosuficiencia y proximidad se realiza únicamente a la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de los hogares. En este sentido, así lo ha confirmado la Sentencia del Tribunal de Justicia (sala quinta) de 12 de diciembre de 2013, asunto C-292/12, *Rang-Sells AS y Sillamäe Linnavalitsus*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid. Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 28, de 2 de febrero de 2000, págs. 4818 y 4819.

<sup>20</sup> Que declaró:

“Las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en relación con el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre

La finalidad de estos principios y de la mencionada red, es permitir que "la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos, así como de valorización de los residuos mencionados y que permita a los Estados miembros avanzar hacia ese objetivo individualmente"<sup>21</sup>.

## 5. PRÁCTICAS CORRECTAS EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

Las prácticas correctas, o si se quiere, el "código deontológico" que ha de observarse en la gestión de los residuos, consiste en que se ha de garantizar que en las operaciones de eliminación o de valorización de los residuos no se ponga en peligro la salud del hombre, ni se perjudique el medio ambiente, y, especialmente, no se causen riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora, no se provoquen incomodidades por el ruido o los olores y se respeten los paisajes y los lugares de especial interés.

Pese a su temprana aparición normativa (Directiva 75/442/CEE de residuos) y a su permanencia, el valor jurídico de estas prácticas correctas ha sido meramente programático, como así lo puso de relieve el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la Sentencia de 23 de febrero de 1994 (As. 236/92), pero, no por ello carente de efectos vinculantes para los Estados miembros en cuanto a sus objetivos, pues, su inobservancia supone el incumplimiento de la Directiva, tal y como así se ha demostrado en el caso de Grecia que fue condenada por el TJCE en su Sentencia de 7 de abril de 1992 (asunto 45/91) por incumplimiento, al no adoptar las medidas necesarias para que en la región de La Canea (Creta) los residuos fueran eliminados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente.

Por su carácter programático, las prácticas correctas se han convertido en el elemento complementario necesario de la jerarquía de actuación en la gestión de residuos en cada uno de sus niveles.

Actualmente se encuentra regulada en el artículo 13 de la DMR.

---

los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, deben interpretarse en el sentido de que:

Estas disposiciones autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares y, en su caso, de otros productores a la instalación de tratamiento adecuada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación. Estas disposiciones no autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos industriales y los residuos de la construcción generados en su territorio a la instalación de tratamiento apropiada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación, cuando tales residuos están destinados a la valorización, si los productores de dichos residuos están obligados a entregarlos a esa empresa o a entregarlos directamente en esa instalación".

<sup>21</sup> Cfr. Art. 16.2 DMR.

## 6. PLANES DE GESTIÓN Y OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE ELABORAR PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE RESIDUOS

En palabras del Profesor Martín Mateo, que hacemos nuestras, “*parece lógico que las distintas etapas que afectan a los residuos sean objeto de una consideración integral*<sup>22</sup>”, lo que exige una correcta planificación que cubra los datos esenciales que deban tenerse en cuenta en el momento de las diferentes operaciones de gestión de residuos.

Este aspecto viene también de lejos, desde la primera Directiva 75/442/CEE, donde se estimaba necesario prever un plan de gestión de residuos para asegurar la protección del medio ambiente, y se establecía la obligación para los Estados miembros de establecer, tan pronto como fuera posible, uno o varios planes.

Respecto a la regulación de los planes de gestión que realiza la DMR, en su artículo 28, podemos destacar la obligación que impone a los Estados miembros de garantizar que sus autoridades competentes establezcan uno o varios planes de residuos que, por separado o en combinación, comprendan todo el territorio geográfico del Estado miembro<sup>23</sup>.

Con relación a su contenido, de un lado, exige que éstos presenten un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en la entidad geográfica correspondiente, así como una exposición de las medidas que deban tomarse para mejorar la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos de forma respetuosa con el medio ambiente, y que evalúen en qué medida el plan contribuye a la consecución de los objetivos establecidos por la DMR<sup>24</sup>. De otro, establece un contenido mínimo, que dichos planes deben incluir, que son:

- a) el tipo, cantidad y fuente de los residuos generados dentro del territorio, los residuos que se prevea que van a transportarse desde el territorio nacional o al territorio nacional y una evaluación de la evolución futura de los flujos de residuos;
- b) sistemas existentes de recogida de residuos y principales instalaciones de eliminación y valorización, incluida cualquier medida especial para aceites usados, residuos peligrosos o flujos de residuos objeto de legislación comunitaria específica;
- c) una evaluación de la necesidad de nuevos sistemas de recogida, el cierre de las instalaciones existentes de residuos, infraestructuras adicionales de instalación de residuos, con arreglo a los principios

---

<sup>22</sup> Vid. Tratado... cit. pág. 527.

<sup>23</sup> Cfr. Art. 28.1 DMR.

<sup>24</sup> Vid. Art. 28.2 DMR.

de autosuficiencia y proximidad, y, si fuera necesario, las inversiones correspondientes;

- d) información suficiente sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización, si fuera necesario;
- e) políticas generales de gestión de residuos, incluidas las tecnologías y los métodos de gestión de residuos previstos, o políticas sobre residuos que plantean problemas de gestión específicos<sup>25</sup>.

Y, asimismo, establece un contenido facultativo, señalando que los planes de gestión pueden incluir:

- a) los aspectos organizativos relacionados con la gestión de residuos, incluida una descripción del reparto de responsabilidades entre los operadores públicos y privados que se ocupan de la gestión de residuos;
- b) una evaluación de la utilidad y conveniencia del uso de instrumentos económicos y de instrumentos de otro tipo para afrontar diferentes problemas de residuos, teniendo en cuenta la necesidad de mantener el correcto funcionamiento del mercado interior;
- c) campañas de sensibilización e información dirigidas al público en general o a un grupo concreto de consumidores;
- d) lugares de eliminación de residuos contaminados históricamente y medidas para su rehabilitación<sup>26</sup>.

En lo que concierne a los programas de prevención de residuos, se trata de una nueva obligación introducida por la DMR para los Estados miembros, que debían elaborarlos a más tardar el 12 de diciembre de 2013<sup>27</sup>.

En este sentido, por ejemplo, en España, se ha dado cumplimiento a dicha obligación, mediante la publicación el 23 de Enero de 2014 de la aprobación del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020<sup>28</sup> (PEPR, en adelante), que, se hace eco tanto de la Comunicación de la Comisión “*Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”<sup>29</sup> como

---

<sup>25</sup> Cfr. Art. 28.3 DMR.

<sup>26</sup> Véase el artículo 28.4 DMR.

<sup>27</sup> Vid. Artículo 29.1 DMR.

<sup>28</sup> Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020. (BOE núm.20, de 23 de enero de 2014).

<sup>29</sup> COM (2010) Bruselas, 3.3.2010.

de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”*<sup>30</sup>.

El PEPR será de suma transcendencia para la concreción de la responsabilidad ampliada del productor de determinados productos porque propone una batería de medidas de prevención sobre la base de 4 líneas estratégicas:

1. Línea estratégica de reducción de la cantidad de residuos.
2. Línea estratégica de impulso a la reutilización.
3. Línea estratégica de reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos.
4. Línea estratégica de reducción de los impactos adversos sobre la salud y el medio ambiente, de los residuos.

Afecta a diferentes flujos de residuos o áreas de actividad consideradas prioritarias que son las siguientes:

- Desperdicio alimentario.
- Construcción y demolición.
- Envases.
- Productos de “usar y tirar”, tales como pañales, vajilla desechable, servilletas, productos de higiene personal en el hogar y en la hostelería, etc.;
- Industria química.
- Vehículos, neumáticos y pilas y acumuladores;
- Aparatos eléctricos y electrónicos.
- Muebles, juguetes, libros y textiles.

El PEPR tiene como objetivo último lograr en 2020 la reducción en un 10% en peso de los residuos generados en 2010.

Los agentes implicados en este Programa Estatal de Prevención son:

- los fabricantes,
- el sector de la distribución y el sector servicios,
- los consumidores y usuarios finales, y
- las Administraciones Públicas.

---

<sup>30</sup> COM (2011) 571final. Bruselas 20.9.2011.

Pues bien, todo ello exigirá la modificación de los regímenes jurídicos actuales de este tipo de productos y sus residuos, de modo que supondrá la constitución de determinadas obligaciones para los productores de tales productos de manera que formen parte de su “responsabilidad ampliada”.

Por ejemplo, para los vehículos, neumáticos y pilas y acumuladores, se establecen actuaciones orientadas a reducir el contenido de sustancias nocivas en los materiales y productos, a impulsar la reutilización y el alargamiento de la vida útil de los productos, así como a reducir el impacto de los residuos generados. En concreto se propone:

- En relación con el establecimiento de condiciones marco, impulsar proyectos de I+D+i orientados a alargar la vida útil de estos productos.
- En relación con la fase de diseño, producción y distribución se promoverán:
  - Los acuerdos voluntarios para acelerar la sustitución de metales pesados y otras sustancias tóxicas.
  - El ecodiseño en los vehículos para facilitar el desmontaje y el reciclado al final de su vida útil.
  - El suministro de información a los gestores para la realización del desmontaje de los vehículos y para facilitar la reutilización de componentes.
- En relación con la fase de consumo y uso se promoverá:
  - a) El consumo y la utilización de pilas recargables.
  - b) La reutilización de piezas o componentes en vehículos.
  - c) La utilización de neumáticos de segunda mano o recauchutados, siempre que se garantice la calidad y la seguridad.

En definitiva, el PEPR propone una serie de medidas preventivas para reducir la cantidad de residuos de determinados productos que serán objeto de regulación en los correspondientes Reales Decretos que regulen tales flujos de residuos, porque, en España, tal y como establece el artículo 31.3 de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados, la concreción de la responsabilidad ampliada del productor del producto (para cada tipología de producto y su consecuente residuo), se realizará mediante Real Decreto. En este sentido, haciéndose eco de ello, ha tenido lugar el Real Decreto 110/2015,

de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (BOE, nº 45, de 21 de febrero de 2015)<sup>31</sup>.

## 7. LOS OBJETIVOS CUANTIFICADOS Y FECHADOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN PARA LA REUTILIZACIÓN Y RECICLADO DE RESIDUOS

Para avanzar hacia la sociedad del reciclado, esto es, una sociedad que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los mismos como un recurso, el artículo 11 de la DMR establece la obligación para los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para lograr los siguientes objetivos:

- a) antes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50 % global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos;
- b) antes de 2020, deberá aumentarse hasta un mínimo del 70 % de su peso la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Como se pone de relieve en la Exposición de Motivos del R.D. 110/2015, éste incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2012/19/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio, e incluye las novedades de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Deroga el anterior Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos, para superar los problemas detectados en su aplicación e incluir la experiencia adquirida en este sector de tan rápida evolución, desde la publicación de esta norma en el año 2005.

<sup>32</sup> El Código 17 05 04 se refiere a Tierra y piedras distintas de las especificadas en el código 17 05 03 (Tierra y piedras que contienen sustancias peligrosas). Debe saberse que la Lista de Residuos ha sido establecida por la Decisión de la Comisión 2000/532/CE, de 3 de mayo de 2000, por la que se establece una Lista Europea de Residuos (LER), (DOCE L 226, de 6 de septiembre de 2000). Esta LER refunde en una sola dos antiguas listas: a) la de residuos contenida en la Decisión 94/3/CE por la que se establecía una lista de residuos que se conoció con la denominación de Catálogo Europeo de Residuos (CER) (DOCE L 5, de 7 de enero de 1994) a la que deroga, y b) la lista de residuos peligrosos contenida en la Decisión del Consejo 94/904/CE, de 22 de diciembre de 1994 (DOCE L 356, de 31 de diciembre de 1994), que, igualmente, fue derogada con efectos a partir de 1 de enero de 2002 (vid. artículo 5 de la Decisión 2000/532/CE).

En cuanto a los diferentes tipos de residuos de la lista, se clasifican mediante códigos. Estos códigos serán de seis cifras para identificar a los residuos, de cuatro cifras para identificar a los subcapítulos, y de dos cifras para los capítulos. La lista de residuos consta de veinte capítulos. Debe saberse que los residuos que aparecen en la lista señalados con un asterisco “(\*)” se consideran residuos peligrosos.

Para alcanzar los objetivos cuantificados y fechados relativos a la preparación para la reutilización y reciclado, una de las principales medidas que deben adoptar los Estados miembros es la recogida separada de residuos<sup>33</sup>, no mezclando los residuos o materiales de propiedades diferentes.

Incluso, se impone a los Estados miembros que la recogida separada se deba efectuar para, al menos, el papel, metal, plástico y vidrio antes del 2015<sup>34</sup>.

## 8. LA LLAMADA “RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR DEL PRODUCTO”

La DMR introduce la responsabilidad ampliada del productor como uno de los medios para apoyar el diseño y fabricación de bienes que tengan plenamente en cuenta y faciliten el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida, incluidos su reparación, reutilización, desmontaje y reciclado “sin perjudicar a la libre circulación de bienes en el mercado interior”.

Sin embargo, cuando la DMR regula la responsabilidad ampliada del productor, en su artículo 8, pone el acento, en primer lugar, en la adopción de medidas tendentes a responsabilizar al productor de la gestión de los residuos que queden después de haber usado tales productos, y, en segundo lugar, en el “ecodiseño”, esto es, en el diseño y fabricación de bienes teniendo en cuenta el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida<sup>35</sup>.

Por consiguiente, la responsabilidad ampliada del productor supone para el productor del producto que, además, de responsabilizarle de la gestión

---

Dicha LER ha sido objeto de modificación por medio de la Decisión de la Comisión 2014/955/UE, de 18 de diciembre de 2014 por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 370, de 30.12.2014), que ha suprimido los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/532/CE y ha sustituido su Anexo. La Decisión de la Comisión 2014/955/UE entró en vigor al vigésimo día de su publicación, y es aplicable a partir del 1 de junio de 2015.

<sup>33</sup> Siempre que resulte viable técnica, medioambiental y económicamente, como advierte el artículo 10.2 DMR.

<sup>34</sup> Vid. Artículo 11.1 párrafo tercero DMR.

<sup>35</sup> Cuanto decimos puede apreciarse al leerse el artículo 8.1 y 8.2 de la DMR que establecen:

*“1. Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor.*

*Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.*

*2. Los Estados miembros podrán adoptar las medidas adecuadas para incentivar el diseño de productos de manera que reduzcan su impacto medioambiental y la generación de residuos durante la producción y subsiguiente utilización de los productos, y para asegurar que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con los artículos 4 y 13.*

*Dichas medidas podrán incentivar, entre otras cosas, el desarrollo, la producción y comercialización de productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, se adaptan a una valorización adecuada y sin riesgos y una eliminación compatible con el medio ambiente”.*

del residuo, le puede obligar a que en el diseño de sus productos se tenga en cuenta el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que la regulación de la denominada responsabilidad ampliada del productor es absolutamente novedosa? La respuesta ha de ser negativa. No puede afirmarse que la regulación de la responsabilidad ampliada del productor del producto se introduzca *ex novo*, pues, se trata de una regulación que tiene su principal precedente en la regulación de los envases y residuos de envases<sup>36</sup>, que fue pionero<sup>37</sup> (esto conviene subrayarlo) y ha servido de modelo para la gestión de otros flujos de residuos, como por ejemplo, entre otros, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos<sup>38</sup>, los vehículos al final de su vida útil<sup>39</sup>, etc.

Ahora bien, sí cabe destacar, como reconoce el Preámbulo de la Ley española de residuos (Ley 22/2011) que “*se establece por primera vez un marco legal sistematizado y coherente, en virtud del cual los productores de productos que con su uso se convierten en residuos quedan involucrados en la prevención y en la organiza-*

---

<sup>36</sup> Baste ahora recordar que, a nivel comunitario, se reguló inicialmente por la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DOCE L 365, de 31 de diciembre de 1994). Y, en España, a nivel estatal, su transposición se produjo por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE núm. 99, de 25 de abril).

<sup>37</sup> No se olvide que tanto en Europa como en España la regulación de los envases y residuos de envases ha sido anterior a la de otros flujos de residuos.

<sup>38</sup> Regulados, inicialmente, por la Directiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, *sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos* (DO L 37 de 13.2.2003) junto con la Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, *sobre residuos de aparatos eléctricos o electrónicos* (RAEE) (DOUE L 37, de 13.02.2003). Las Directivas 2002/95/CE y 2002/96/CE, en aras de una mayor claridad, han sido objeto de refundición, respectivamente, de un lado, por medio de la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, *sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos* (DOUE L 174, de 1.07.2011) y, de otro, por medio de la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, *sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos* (RAEE) (DOUE L 197, de 24.07.2012).

<sup>39</sup> Regidos por la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000 relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO L 269 de 21.10.2000), de productos que con su uso se conviertan en residuos, de manera que se facilite su reutilización, reciclado y valorización. Más tarde ha tenido lugar la Directiva 2013/28/UE de la Comisión de 17 de mayo de 2013 que modifica el anexo II de la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DOUE L 135, de 22.05.2013) que incorpora como novedad una prórroga para la aplicación de la exención para el uso de plomo en soldaduras en aplicaciones eléctricas sobre vidrio (excepto en el caso de soldaduras en cristales de vidrio laminado), ya que la evaluación del progreso técnico y científico ha demostrado que el uso de plomo resulta inevitable, pues aún no se dispone de sustitutos, de manera que la finalización de esta exención que estaba prevista para el 1 de enero de 2013 se prorroga hasta el 1 de enero de 2016.

*ción de la gestión de los mismos, promoviéndose la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, de acuerdo con los principios inspiradores de esta nueva legislación”.*

Llegados a este punto debemos resolver dos interrogantes:

- a) ¿Qué se entiende por productor del producto?
- b) ¿Hasta dónde puede verse ampliada su responsabilidad o en qué consiste o puede consistir la responsabilidad ampliada del productor del producto?

Respondiendo al primero de los interrogantes, por productor del producto se va a entender<sup>40</sup>: la persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional. Por consiguiente, y esto ha de tenerse claro, no se trata de un productor de residuos, y no ha de confundirse con dicho concepto<sup>41</sup>.

En respuesta al segundo de los interrogantes, la responsabilidad del productor del producto se verá ampliada en una serie de medidas que el ordenamiento jurídico imponga para que los productores del producto (que con su uso se convierten en residuos) queden involucrados en dos aspectos:

- a) la prevención, y
- b) la organización de la gestión de los residuos.

Recuérdese que por prevención debe entenderse<sup>42</sup>:

[El] conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto, para reducir:

1º. La cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos.

2º. Los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados, incluyendo el ahorro en el uso de materiales o energía.

3º. El contenido de sustancias nocivas en materiales y productos.

En este sentido, nótese que la reutilización es una operación realizada a productos que no sean residuos. Esta cualidad (como hemos visto anterior-

---

<sup>40</sup> Conforme al artículo 8.1 DMR.

<sup>41</sup> Productor de residuos es: “cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo, que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos”. Definido por el artículo 3 apartado 5) DMR.

<sup>42</sup> Conforme a lo dispuesto por el artículo 3 apartado 12 de la DMR.

mente en este estudio) le hace diferente a la “preparación para la reutilización”<sup>43</sup> que, por el contrario, tiene lugar sobre productos o componentes de productos que ya son residuos y que, por tanto, la convierten en una operación de valorización, no de prevención.

Por consiguiente, y en definitiva, la responsabilidad ampliada de los productores de los productos implica que éstos van a quedar involucrados en la prevención y, además, quedan involucrados en la organización de la gestión de los residuos.

Sin embargo, la DMR, respecto a la gestión de los residuos, no diseña un modelo preciso y concreto de gestión que deban establecer los Estados miembros para el cumplimiento de su obligación de ampliar la responsabilidad del productor del producto, sino que vislumbra un posible sistema de aceptación obligatoria tanto de los productos devueltos (tras su uso, usados), así como de los residuos que queden (tras el uso del producto) con la consiguiente obligación para el productor del producto de asumir la gestión de dichos residuos y su financiación<sup>44</sup>, previéndose, además, que los distribuidores puedan compartir dicha responsabilidad con el productor del producto, siempre que así lo decidan los Estados miembros en su libertad de decisión acerca del modo de ampliar la responsabilidad del productor del producto en la organización de la gestión de los residuos<sup>45</sup>.

No obstante, pese a que el posible modelo que deja entrever la DMR es un modelo conocido desde hace tiempo, *id est*, el modelo de devolución obligatoria, no es menos cierto que el artículo 8.1 abre el abanico de posibilidades para los Estados miembros, contemplando que éstos podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que el productor del producto vea ampliada su responsabilidad de productor, señalando (en su párrafo segundo) que “dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas (...)”; esto es, caben perfectamente otros modelos o sistemas de gestión.

---

<sup>43</sup> Aparece definida en el artículo 3 apartado 16 de la DMR y se entiende por ella: “la operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa”.

<sup>44</sup> Previsto en el artículo 8.1 párrafo segundo de la DMR, concretamente cuando señala: “Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable”.

<sup>45</sup> Vid. Artículo 15.3 DMR que contempla: “Los Estados miembros podrán decidir con arreglo al artículo 8 que la responsabilidad de la organización de la gestión de los residuos competirá parcial o totalmente al productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto podrán compartir esta responsabilidad”.

Eso sí, se adopte el modelo que se adopte por parte de los Estados miembros, ya sea el sistema de devolución obligatoria de productos usados y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, o ya sea cualquier otro, las exigencias que se imponen a los Estados miembros son<sup>46</sup>:

- a) Deben tener en cuenta la viabilidad técnica y económica.
- b) Deben tener en cuenta el conjunto de impactos medioambientales, sobre la salud humana y sociales.
- c) Deberán respetar la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

Con estos mimbres, la Ley española de residuos ha adoptado los siguientes sistemas gestión (que describiremos brevemente):

- a) El sistema de depósito, devolución y retorno.
- b) El sistema individual,
- c) El sistema colectivo.

Respecto al sistema de depósito, devolución y retorno<sup>47</sup>, se prevé que los productores de productos que con su uso se convierten en residuos puedan establecer un sistema por el cual cobren una cantidad de dinero en concepto de depósito por cada producto que pongan en el mercado y dicha cantidad de dinero será reembolsada al poseedor del residuo del producto (o el producto usado) cuando éste sea devuelto al productor de dicho producto (que ya es residuo). La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario<sup>48</sup>.

En lo que concierne al sistema individual<sup>49</sup> y al sistema colectivo, con carácter general, éstos serán los sistemas obligatorios para que los productores

---

<sup>46</sup> A tenor de lo establecido en el artículo 8.3 de la DMR.

<sup>47</sup> Véase el artículo 31.2 letra d) de la Ley 22/2011 en su versión modificada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

<sup>48</sup> Conforme a la redacción dada al apartado tercero del artículo 31 de la Ley 22/2011 por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que, literalmente, establece: "La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d)".

<sup>49</sup> La regulación sectorial será la que detalle el sistema individual, esto es, será la que indique cómo los productores de esos concretos productos pueden organizar sistemas propios de gestión de los residuos que generen sus productos.

En este sentido, por ejemplo, con relación a los envases usados y residuos de envases la normativa sectorial establece que se establecerán "sistemas propios de depósito, devolución y retorno de envases reutilizables previa autorización de las Comunidades Autónomas donde se implanten estos sistemas". Por tanto, un lechero que envase su leche fresca en envases reutilizables (botellas de vidrio) podría acogerse a este sistema individual (configurado como un sistema de depósito, devolución y retorno propio) cobrando una cantidad de dinero (en concepto de depósito) por cada envase al consumidor (o distribuidor) que devolverá una vez se le devuelva el envase vacío y, todo ello, previa autorización autonómica.

de productos cumplan con su responsabilidad relativa a la organización de la gestión de los residuos, debiendo, eso sí, optar por uno de ellos<sup>50</sup>.

Si optan por el sistema individual, es decir la gestión de residuos por ellos mismos, se exige que los productores que éste deberán presentar una comunicación previa al inicio de las actividades, indicando su funcionamiento y las medidas que aplicarán para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada. Esta comunicación se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos.

Si optan por el sistema colectivo, los productores que opten por este sistema deberán constituir una asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro, y se deberá solicitar una autorización previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social. Esta Comunidad Autónoma concederá, si procede, la autorización en la que se fijarán las condiciones de ejercicio y la autorización será válida para todo el territorio nacional y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos. Asimismo, se prevé que el sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor del producto pueda dar cumplimiento a sus obligaciones por sí mismo o pueda constituir o contratar una entidad administradora que deberá tener personalidad jurídica propia y diferenciada de la del sistema colectivo y que actuará bajo la dirección de este<sup>51</sup>.

Como decíamos, el sistema individual y el sistema colectivo serán los sistemas obligatorios para que los productores de productos cumplan con su

---

Otro ejemplo, en el caso de los neumáticos fuera de uso, el productor de neumáticos está obligado individualmente a recibir los neumáticos fuera de uso, hasta la cantidad puesta por él en el mercado nacional de reposición, bien porque le sean entregados por los generadores o por los poseedores de éstos, bien porque sean recogidos por él mismo, pudiendo cumplir dichas obligaciones realizando directamente la gestión de los neumáticos fuera de uso derivados de los neumáticos que haya puesto en el mercado nacional de reposición, o entregándolos a gestores autorizados de neumáticos fuera de uso. En estos casos, los productores de neumáticos deberán notificarlo al órgano competente en materia medioambiental de la correspondiente comunidad autónoma, quedando registradas dichas actividades en la forma que a tal efecto establezca la misma. No obstante, las comunidades autónomas podrán someter a autorización dichas actividades. (Cfr. Artículo 4 y 6 del *Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso*).

<sup>50</sup> Véase el artículo 32.1 Ley 22/2011 que dispone: “Se dará cumplimiento a las obligaciones que se establezcan en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto de forma individual o de forma colectiva”.

Asimismo, el artículo 32.1 Ley 22/2011 permite que “Donde se hayan implantado sistemas públicos de gestión, los productores podrán dar cumplimiento a estas obligaciones contribuyendo económicamente a dichos sistemas, de forma proporcional a las cantidades de producto que pongan en el mercado y atendiendo a los costes efectivos de su gestión”.

<sup>51</sup> Véase artículo 32. 4 Ley 22/2011.

responsabilidad relativa a la organización de la gestión de los residuos, debiendo optar por uno de ellos. Pues bien, en ambos casos, ya se trate de un sistema individual o colectivo, estarán obligados a cumplir, entre otras, las siguientes obligaciones:

- a) Organizar la recogida en todo el territorio estatal de todos los residuos generados por los productos que han puesto en el mercado. Para ello podrán acogerse a una entidad o empresa pública de recogida y podrán celebrar acuerdos con otros sistemas de responsabilidad ampliada para coordinar la organización de la gestión.
- b) Suscribir las fianzas, seguros o garantías financieras, que se establezcan en cada caso en los reales decretos que regulen la responsabilidad ampliada del productor en cada flujo de residuos.
- c) Celebrar acuerdos con las administraciones cuando éstas intervengan en la organización de la gestión de los residuos.
- d) Celebrar acuerdos o contratos con los gestores de residuos, o en su caso con otros agentes económicos.
- e) En el caso en que se repercuta una cantidad en el precio de los productos destinada a cubrir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, dicha cantidad no podrá superar el coste de estas obligaciones.
- f) Las aportaciones de los productores al sistema colectivo, cuando se establezcan, deberán cubrir en todo caso las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor.

En definitiva, la responsabilidad ampliada del productor del producto consiste en un conjunto de potenciales (pero, previsibles) obligaciones del productor del producto relativas, de un lado, al diseño de sus productos que, sin duda, se reflejarán en los Planes nacionales de prevención de residuos (que deben orientarse hacia el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida) y, de otro, relativas a la gestión del residuo que genere el producto. Dichas obligaciones serán concretadas, definidas por el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro para cada tipología de producto y su consecuente residuo.

## 9. CONCLUSIONES

Como hemos podido constatar en las páginas anteriores, el camino hacia una sociedad europea del reciclado transita por la inexorable senda marcada por la normativa europea relativa a los residuos. En dicha normativa, a

nuestro juicio, se establecen las siguientes claves, que son las claves para avanzar hacia una Europa del reciclado de residuos (de ahí el título de este artículo):

- 1.- Jerarquía de actuación en la gestión de los residuos, esto es, priorizando las medidas de prevención para reducir al máximo la generación de residuos. Pero, siendo así, y dado que siempre generaremos residuos, se deberá gestionar los residuos de manera que se priorice el mayor aprovechamiento o valorización de los mismos. Es decir, se fomente dispositivos de tratamiento como el reciclado (y otras formas de valorización, como la recuperación de energía) de modo que, en último lugar, se establezcan dispositivos de eliminación de residuos. Con ello, se pretende la reducción del consumo de recursos naturales fomentado el reciclado de materiales.
- 2.- La máxima involucración del sector productivo a través de la implantación de la responsabilidad ampliada del productor del producto mediante la instauración de obligaciones relativas tanto al "ecodiseño" de sus productos como a la gestión de los residuos que sus productos generen. De este modo, se conseguirá prevenir y reducir la cantidad de residuos generada así como optimizar la gestión de los mismos mediante productos que admitan, en la mayor parte posible de sus componentes, el reciclado de sus materiales.
- 3.- El establecimiento de objetivos cifrados y fechados de preparación para la reutilización y reciclado de residuos, así como en la obligación de las autoridades públicas de contar con Programas de prevención de residuos.

Ahora bien, siendo cierto que con ello se avanza y se da un paso grande hacia la ansiada Europa del reciclado, hemos de poner de relieve que aún persiste un importante obstáculo: la sociedad.

Es necesario que el ciudadano asuma su responsabilidad en cuanto a la entrega separada de residuos y lo haga conforme a las exigencias de cada sistema de gestión establecido para cada tipología de residuos.

Estamos, pues, ante una buena normativa, quizá mejorable, sin duda. No obstante, una buena normativa no será jamás exitosa si parte de la sociedad sigue incumpliendo gratuitamente sus obligaciones. En este aspecto queda aún mucho que mejorar, en cuanto a la educación y sensibilización ambiental de la sociedad y en la dotación de medios materiales y humanos eficaces a las Administraciones públicas para poder hacer frente a tales incumplimientos.

Piénsese, por ejemplo, que aunque sean pocas las personas que cada día viertan por el fregadero aceite usado de sus cocinas seguirán contaminando miles de litros de agua.

Asimismo, seguiremos asistiendo atónitos, con sensación de incredulidad, ante sucesos como los acontecidos durante el mes de mayo de 2016 en España, donde se produjo un incendio en el “cementerio” de neumáticos de Seseña (Toledo) y la contaminación del Río Guadarrama a su paso por la localidad de Batres (Madrid) que se había convertido en un vertedero de lavadoras, neveras y otro tipo de basuras de asentamientos ilegales<sup>52</sup>. Francamente, tales sucesos son desoladores.

Para finalizar, queremos ofrecer un dato que revela la Agencia Europea del Medio Ambiente y es que la Unión Europea (UE, en adelante)

[...] generó 5,2 toneladas de residuos per cápita en 2008. (...) . En 2010, buena parte de los residuos sólidos urbanos (el 37 %, que representa un 10 % de todos los residuos generados en la UE) seguían depositándose en vertederos. Actualmente se tiende al reciclado o compostaje (38 %) o a la incineración con recuperación de energía (21 %) de diferentes flujos de residuos.<sup>53</sup>

Por consiguiente, si el reciclado en la Unión Europea puede cifrarse en la actualidad en torno al 40%, queda entonces bastante camino por recorrer hasta alcanzar la Europa del reciclado de residuos. Aunque, eso sí, se está más cerca de alcanzar algunos de los objetivos marcados para 2020.

Eso sí, la normativa europea nos ofrece las claves para avanzar hacia ese objetivo, pero no es suficiente, se requiere del compromiso y responsabilidad de la sociedad.

---

<sup>52</sup> Véase la noticia que recoge el Diario El País, el 1 de Mayo de 2016, bajo el título: “Un gran tapón de basura cubre el río Guadarrama a su paso por Batres”. En [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/29/madrid/1461963720\\_918803.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/29/madrid/1461963720_918803.html)  
Consultado el 4/06/2016.

<sup>53</sup> Esta información se ha obtenido en la siguiente página web: <http://www.eea.europa.eu/es/themes/waste/intro> (Consultada el 6/12/2016).

## REFERENCIAS

ALENZA GARCÍA, J.F., **El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español**. Ministerio de Administraciones Públicas, Colección: Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1997.

\_\_\_\_\_. "Características, novedades y carencias en el Proyecto de (nueva) Ley de residuos y suelos contaminados" en **Actualidad Jurídica Ambiental**, 11 de julio de 2011. Disponible en: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/07/2011\\_07\\_Alenza\\_residuos.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/07/2011_07_Alenza_residuos.pdf)>.

\_\_\_\_\_. "El nuevo régimen legal de los residuos", del libro: **La nueva Ley de residuos y suelos contaminados**. BLASCO HEDO, Eva (Coord.) et al. Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (Cieda-Ciemat), 2013. (1 CD)

ALONSO GARCÍA, M.C., "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma". En **Revista de Administración Pública** nº 140. Mayo-Agosto 1996.

ALONSO GARCÍA, E., **El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea**. Cuadernos De Estudios Europeos. Vols. I Y II. Ed. Civitas, Madrid. 1993.

\_\_\_\_\_; LOZANO CUTANDA, B. **Diccionario de Medio Ambiente**, Iustel, Madrid, 2006.

ARAGÓN CORREA, J.A., LLORENS MONTES F.J. y MARTÍN TAPIA, I. "Herramientas para la gestión medioambiental de las organizaciones: el análisis del ciclo de vida de los productos de la empresa", en **Gestión Ambiental**, Año 1 - Número 3 - Marzo 1999, Ed. La Ley-Actualidad.

BERTOLINI, G. **La double vie de l'emballage**, Economica, París, 1995.

BLOUET, A y RIVORE, E **L'ecobilan. Les produits et leurs impacts sur l'environnement**, Dunod, París, 1995.

BRAVO, María José, "La responsabilidad del consumidor", en la **Revista ECOSISTEMAS**, Nº 19, 1997.

BUTLIN, M. JONH. **La durée de vie des produits et son allongement. Contribution a la gestion des déchets solides**. Informe OCDE, 1982.

CAMPINS ERITJA, M., **La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea**. Ed. M. Bosch Editor, S.A. Barcelona. 1992.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declara ilegal el sistema de consigna de los envases de un solo uso: las sentencias "Comisión/Alemania" y "Radlberger Getränke y S. Spitz" de 14

de diciembre de 2004". **Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia** nº 237, Mayo/Junio 2005.

KRÄMER, L. **El derecho comunitario relativo a la Gestión de los Residuos, en Derecho medioambiental de la Unión Europea**. VV.AA. Ed. Mcgraw-Hill. Madrid. 1996.

\_\_\_\_\_. **Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea**. Monografías Jurídicas MARCIAL PONS. (Traducción de la Tercera edición de la obra E.C. Treaty and environmental Law (1998) realizada por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina). Madrid. 1999.

LÓPEZ ESCUDERO, M., **Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Económica Europea**. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada. Granada. 1992.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Problemas del régimen de los residuos", **REDA** nº 108, 2000.

LOZANO CUTANDA, B., **Derecho Ambiental Administrativo**. 6ª edición. Ed. DYKINSON. MADRID. 2005.

MARIMON SUNYOL, R., **Los Residuos Sólidos Urbanos**. Análisis de un servicio municipal, Ed. Moneda y Crédito, Barcelona, 1980.

MARTÍN MATEO, R., **Tratado de Derecho Ambiental**. Vols. I y II. Ed. Trivium. Madrid. 1992.

\_\_\_\_\_; ROSA MORENO, J., **Nuevo Ordenamiento de la basura**. Ed. Trivium, S.A. Madrid, 1998.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., (Coor.) **Lecciones de Derecho del Medio Ambiente**. (4ª Edición) Ed. Lex Nova. Valladolid. 2005.

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., "El Medio Ambiente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: Aspectos Jurídicos", en **Noticias/C.E.E.** nº 53. Junio 1989.

PEÑALVER CABRÉ, A., **La Regulación Municipal de los Residuos**. Ed. Cedecs. Barcelona 1997.

PLAZA MARTÍN, C., **Derecho Ambiental de la Unión Europea**. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2005.

\_\_\_\_\_. "Medio ambiente en la Unión Europea" en "**Tratado de Derecho Ambiental**" (Dir. Ortega Álvarez, L., Y Alonso García, M.C.) Ed. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2013.

POVEDA GÓMEZ, P., **Envases y residuos de envases. Nueva legislación. Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril**. Ed. Ex-Libris. Madrid, 1997.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Capítulo Tercero Residuos” de la obra colectiva **Derecho Ambiental. Parte Especial II. Segunda Edición.** (Lasagabaster Herrarte, I. Dir.). Ed. Lete argitaletxea. Bilbao. 2010.

SERRANO LOZANO, R., **El régimen jurídico de los residuos de envases.** Dykinson. Madrid. 2007.

\_\_\_\_\_. “La llamada “responsabilidad ampliada del productor”, en el nuevo marco jurídico de los residuos encaminado hacia el logro de una “sociedad (europea) del reciclado””, en: **La nueva Ley de residuos y suelos contaminados.** BLASCO HEDO, Eva (Coord.) et al. Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (Cieda-Ciemat), 2013. (1 Cd).

\_\_\_\_\_. “La nueva regulación marco de los residuos” en “**Tratado de Derecho Ambiental**” (Dir. Ortega Álvarez, L., Y Alonso García, M.C.) Ed. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2013.

\* **Recebido em 30 nov. 2016.**