

“AVANCES EN LA ECONOMÍA CIRCULAR: NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS Y PLÁSTICOS”¹

“PROGRESS IN THE CIRCULAR ECONOMY: NEW LEGISLATION ON WASTE AND PLASTICS”

Autor: Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca. Diplomado en Ciencias Ambientales. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM)².

Resumen:

Los residuos generan problemas medioambientales desde hace tiempo, pero algunos, como los envases y los plásticos tienen una utilidad contrastada (tal como estamos constatando durante la epidemia del coronavirus); justificándose la intervención del Derecho. Esta regulación ha evolucionado según la percepción de los problemas ambientales planteados por los residuos, los envases y los plásticos; concretamente, de la idea de “*producir, usar y tirar*” se ha pasado a la economía circular. El trabajo analiza esta evolución normativa en la Unión Europea y en España, desde la normativa original a la vigente, que ya incorpora la filosofía de la economía circular, principalmente en relación a los plásticos, y particularmente a nivel nacional, con los proyectos y normas nuevas en esta materia.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2017-83864-R (“La sostenibilidad como idea rectora de las políticas públicas y de la prestación de servicios públicos para el bienestar de los ciudadanos”), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, cuyo investigador principal ha sido el Prof. Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León, y actualmente es el Prof. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

² Una primera versión de este trabajo se presentó en las Jornadas sobre “Economía circular: Envases sostenibles para productos alimentarios”, organizadas por las Fundaciones de las Universidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, el Instituto Tecnológico Agrario y la Junta de Castilla y León, celebradas en formato *online* los días 13 a 16 de julio de 2020. Agradezco a Ana M^a Asenjo García y a Oscar Escribano Espeso la invitación para participar en las Jornadas.

Abstract:

Waste has been generating environmental problems for a long time, but some, such as packaging and plastics, have a proven utility (as we are verifying during the coronavirus epidemic); justifying the intervention of the Law. This regulation has evolved according to the perception of the environmental problems posed by waste, packaging and plastics; specifically, from the idea of "produce, use and throw away" it has moved to the circular economy. The work analyzes this normative evolution in the European Union and in Spain, from the original regulation to the current one, which already incorporates the philosophy of the circular economy, mainly in relation to plastics, and particularly at the national level, with projects and standards new in this matter.

Palabras clave: Política ambiental. Economía circular. Residuos. Gestión de residuos. Envases. Plásticos. Unión Europea. España. Derecho.

Keywords: Environmental policy. Circular economy. Waste. Waste management. Plastics. Packaging. European Union. Spain. Law.

Índice:

1. **Residuos, envases y plásticos. Problemática, utilidad e intervención del Derecho**
2. **La nueva política de la Unión Europea en materia de residuos, envases y plásticos: estrategias y legislación**
 - 2.1. **Origen y evolución de la política europea sobre residuos**
 - 2.2. **La nueva política de la Unión Europea sobre economía circular: documentos estratégicos**
 - 2.3. **Las nuevas Directivas en materia de residuos, envases y plásticos**
3. **Nueva legislación y proyectos en España sobre residuos, envases y plásticos**
 - 3.1. **La Legislación española sobre residuos**
 - 3.2. **Nuevas normas y proyectos sobre economía circular y residuos, envases y plásticos**
 - 3.2.1. **El Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico**
 - 3.2.2. **La Estrategia Española de Economía Circular "España Circular 2030"**
 - 3.2.3. **El Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados**

- 3.2.4. **La consulta previa sobre el futuro Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases**
 - 3.2.5. **El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero**
4. **Bibliografía**

Index:

- 1. **Waste, packaging and plastics. Problems, utility and intervention of the Law**
 - 2. **The new European Union policy on waste, packaging and plastics: strategies and legislation**
 - 2.1. **Origin and evolution of European waste policy**
 - 2.2. **The new European Union policy on circular economy: strategic documents**
 - 2.3. **The new Directives on waste, packaging and plastics**
 - 3. **New legislation and projects in Spain on waste, packaging and plastics**
 - 3.1. **The Spanish Legislation on waste**
 - 3.2. **New regulations and projects on circular economy and waste, packaging and plastics**
 - 3.2.1. **Royal Decree 293/2018, of May 18, on reducing the consumption of plastic bags**
 - 3.2.2. **The Spanish Circular Economy Strategy "España Circular 2030".**
 - 3.2.3. **The Draft Law on Waste and Contaminated Soils**
 - 3.2.4. **Prior consultation on the future Draft Royal Decree on Packaging and Packaging Waste**
 - 3.2.5. **Royal Decree 646/2020, of July 7, which regulates the disposal of waste by depositing it in a landfill**
 - 4. **Bibliography**
-
- 1. **RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS. PROBLEMÁTICA, UTILIDAD E INTERVENCIÓN DEL DERECHO**

La formación de residuos no es patrimonio exclusivo de los seres humanos, sino que existe en cualquier forma de vida. Sin embargo, los residuos de las especies de fauna y de flora sirven desde siempre a la vida de los ecosistemas.

Por otra parte, el problema de las basuras (que es el término tradicional) y de los residuos no es nuevo para la Humanidad; de hecho, la historia de los residuos es paralela a la propia de la sociedad³. No obstante, en las primeras etapas históricas la formación de desechos no se consideraba todavía un problema, ya que tales desperdicios y desechos habitualmente se depositaban en las cercanías de las ciudades formando auténticas colinas (como, p. ej., en Roma).

Avanzando el tiempo, en las ciudades de mayor tamaño se seguían arrojando los desperdicios y basuras a las mismas calles (p. ej., en Atenas), si bien, a veces, se ponían en marcha unos incipientes servicios de recogida (así, en Roma con el emperador Cesar Augusto, y más tarde en París); obligándose, mucho tiempo después, a barrer y limpiar a los propietarios el frente de sus viviendas (p. ej., en Francia hacia 1270). No obstante, en el siglo XVIII, en Japón ya se establecen servicios de recogida de basura.

En España, la Instrucción de 23 de junio de 1813 para el Gobierno económico-político de las Provincias (art. 1-Decreto CCLXIX)⁴ ya atribuye a los Municipios la competencia sobre la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas. Años después, las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural para la Villa de Madrid y su término, de 16 de noviembre de 1847, prohíbe depositar en las calles, plazas y portales las basuras procedentes de las casas, estableciéndose la obligación, por los dependientes de la Villa, del recogimiento de las basuras, barrido y limpieza de las calles, y la de los vecinos de bajar a la puerta de la calle las basuras al paso de los carros de la Villa, con previsión de multas por incumplimiento.

Textos estos que son comunes en otras ciudades europeas, debiendo destacarse, como antecedente de la recogida de residuos, los decretos de 24 de noviembre de 1883 y 7 de marzo de 1884, firmados por el Prefecto del Sena (Sr. Eugène POUBELLE), que aprueban la reglamentación de eliminación de los residuos domésticos, prohibiendo sacar a la calle las basuras antes de las

³ MARTÍN MATEO, R., y ROSA MORENO, J., *Nuevo Ordenamiento de la Basura*, Ed. Trivium, Madrid 1998; ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 276/2008, pp. 21-41 (las referencias en págs. 21-22).

⁴ Su texto puede verse en el [enlace](#). (Todos los enlaces electrónicos de este trabajo se han revisado en octubre de 2020). Sobre la época en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias de las Diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., (Coord.), y otros, *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial-CEMCI, Granada, 2015, pp. 95-116.

5h. de la mañana y obligaba a sacarlas en tres cajas (que los propietarios debían proporcionar a los inquilinos), para materiales putrescibles, para papeles y tejidos y para vidrio, cerámica y “*conchas de ostras*”⁵; cajas o cubos de basura que tomarán el nombre de “*poubelle*”.

En general, en el siglo XIX las ciudades del mundo hedían a basura. Será ya en el siglo XX, cuando la recogida se comienza a realizar en camiones cerrados y especiales.

En esta misma línea, en España se prevé la destrucción por el fuego de las basuras de la población (Real Orden de 12 de octubre de 1910, Gaceta de Madrid de 9 de diciembre), y se establece un régimen jurídico relativamente completo en la Real Orden de 3 de enero de 1923 (Gaceta del 10), que aprueba las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los Pequeños Municipios.

Por otra parte, en la historia, los seres humanos se han esforzado por crear materiales que ofrecieran beneficios o funciones de los que carecen los recursos naturales⁶. Así, los antecedentes del plástico están en el uso de materiales naturales que tenían propiedades plásticas intrínsecas, como la laca o la goma de mascar; seguidamente, se procedió a la modificación química de materiales naturales como el caucho, la nitrocelulosa, el colágeno o la galalita, y, finalmente, la gran diversidad de materiales completamente sintéticos que reconocemos como plásticos modernos empezaron a aparecer en el siglo XIX⁷ (cuyos precursores fueron en 1839 Charles GOODYEAR y en 1843 Thomas HANCOCK), con el invento de Alexander PARKES en 1855, denominado “*parkesina*”, que patentó (aunque no tuvo mucho éxito comercial debido al elevado coste de producción); posteriormente, John W. HYATT, sobre 1868, mejoró el producto desarrollado por PARKES, consiguiendo un producto económicamente viable, al que denominó “*celuloide*”, debiendo considerarse las bolas de billar que se produjeron como el primer producto fabricado en plástico, y que fue patentado en 1870 (la primera fábrica de este nuevo material fue la *Albany Dental Plate Company*, fundada este mismo año, debido a la importancia que tuvo el material para los dentistas de entonces).

⁵ GRISON, G., “[M. Poubelle et les mauvaises langues](#)”, *Le Figaro*, 16 janvier 1884, page 2, y SÉGARD, J. F., “[La poubelle a 120 ans!](#)”, *L’Hermine (Bulletin d’Information de Planète Écho)*, n° 9/2004. Ver asimismo el [enlace](#).

⁶ Sobre la historia de la bakelita, el celuloide, el nylon, etc., ver BAKER, I., *Fifty Materials That Make the World*, Springer, Cham (Switzerland), 2018

⁷ Sobre las primeras épocas, vid. YARSLEY, V. E., and COUZENS, E. G., *Plastics*, Penguin Books, Harmondsworth (London)-New York, 1941.

Asimismo, el conocido policloruro de vinilo (PVC) fue polimerizado por primera vez entre 1838 y 1872, y en 1907 el químico belga-americano Leo Hendrik BAEKELAND⁸ creó la “*baquelita*”, patentada en Estados Unidos el 7 de diciembre de 1909 (US No. 944.699), que es el primer plástico fabricado en serie realmente sintético, a partir de las investigaciones de Adolf von BAEYER sobre la resina de formaldehído. Después, Hermann STAUDINGER (1881-1965) comenzó en 1920 los estudios teóricos sobre la estructura y la propiedad de los polímeros naturales, (recibiendo el Premio Nobel de Química en 1953, por sus estudios y descubrimientos sobre la estructura química de las macromoléculas)⁹; entre 1930 y 1942 se descubrieron otros polímeros, y en 1938 la empresa *Dupont* comenzaría a producir nylon. Durante los años 60, los plásticos pasaron a sustituir a otros productos en los embalajes, en los años 70, sustituirán a algunas aleaciones ligeras y a algunos metales, y durante los años 80 del siglo XX la producción de plásticos se intensificó y diversificó convirtiéndose en una de las principales industrias del mundo.

Actualmente, el mundo no se puede imaginar sin los plásticos; creándose y desarrollándose muchos nuevos plásticos que ofrecen una amplia gama de propiedades, y que se utilizan en todas partes y para todo. De hecho, de los 2 millones de Tm. de plásticos producidos en 1950 se ha pasado a 359 millones de Tm. en 2018, y con un crecimiento que continua.

Sin embargo desde los años 50 del siglo XX, se plantea el problema ambiental de los residuos, los envases y los plásticos¹⁰, y se hace más preocupante debido al modelo industrial y de sociedad implantado, basado en un fuerte consumo de todo tipo de productos y bienes, con envases y con un uso importante de plásticos, la mayoría de los cuales (sobre todo desde hace unos 30 años) no son asimilables completamente, ni por la naturaleza ni por las actividades humanas (sistema que se resume en la idea de “*extraer, fabricar, usar y tirar*”). Esta situación de los residuos y el mal uso de los envases y los propios plásticos trae consigo problemas ambientales, problemas sanitarios (como vertidos incontrolados, inadecuados sistemas de recogida y tratamiento, procesos de contaminación del suelo y del agua, contaminación atmosférica o problemas de malos olores, entre otros), el despilfarro y la inadecuada utilización de recursos naturales, materiales y energía o el gran impacto sobre el paisaje.

⁸ Su biografía puede verse en KETTERING, Ch., [Biographical memoir of Leo Hendrik Baekeland \(1863-1944\), presented to the Academy at the autumn meeting 1946](#), National Academy of Sciences of United States of America, Volume XXIV Eighth Memoir, 1946. Asimismo, sobre su figura y sus descubrimientos, ver STROM, E. Th., and RASMUSSEN, S. C., [100+ Years of Plastics. Leo Baekeland and Beyond](#), ACS Symposium Series 1080, American Chemical Society, Washington DC (USA), 2011, y especialmente la excelente obra de MERCELIS, J., [Beyond Bakelite: Leo Baekeland and the Business of Science and Invention](#), The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge (Mass., USA), 2020.

⁹ Ver el [enlace](#).

¹⁰ FOROÉTICA, [La realidad de los plásticos. Mitos y verdades](#), Madrid, mayo de 2020.

Las causas del fuerte incremento en la formación de residuos, envases y plásticos pueden resumirse en el rápido crecimiento demográfico, la concentración de la población en áreas urbanas, la utilización generalizada de bienes de envejecimiento muy rápido, el uso común de envases y plásticos sin retorno, fabricados con materiales no degradables y, en general, el aumento del nivel de vida y riqueza.

No obstante, debe resaltarse asimismo la utilidad y el carácter positivo de los envases y particularmente de los plásticos (que suponen el 40% de la fabricación de envases), en particular en el sector alimentario o en el ámbito sanitario, tal como se ha puesto de manifiesto durante la etapa más problemática de la epidemia del coronavirus, durante los meses del estado de alarma, y en la situación actual, debido a las propiedades específicas de los plásticos que les hacen ser buenos materiales de envasado para muchos productos, que permiten hacer llegar el producto en las mejores condiciones y que se conserve el mayor tiempo posible.

Además, el sector de los plásticos constituye económicamente un sector importante, que genera en la Unión Europea, antes de la crisis del coronavirus, más 360.000 millones de euros, con 1’7 millones de empleos y 60.000 empresas, la mayoría Pymes, implicadas, y en España el volumen de negocio es de 30.000 millones de euros, implicando a 4.000 empresas y generando 250.000 empleos, y destacando el dedicado a envases y embalajes (con el 40% del total)¹¹.

En este contexto, la intervención del Derecho en relación con los residuos, los envases y los plásticos, tanto en la Unión Europea como en España, se justifica por razones de seguridad, higiene, salud, calidad, ambientales y de fomento de la actividad industrial, entre otras.

2. LA NUEVA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS: ESTRATEGIAS Y LEGISLACIÓN

2.1. Origen y evolución de la política europea sobre residuos

Las actuaciones de la Unión en esta materia se enmarcan desde su origen en la Política Ambiental, articulada sobre los Tratados europeos (en la actualidad, teniendo en cuenta el Tratado de la Unión Europea, principalmente en los

¹¹ FOROÉTICA, [La ambición empresarial para avanzar hacia la nueva economía de plástico](#), Madrid, julio de 2020. En general, sobre la responsabilidad social de las empresas, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “[La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión](#)”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2824/2004, pp. 27-43

arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece su régimen), de los Programas Ambientales de la UE (concretamente, en el VII PAM, aprobado en 2013), de algunas estrategias o planes específicos sobre residuos, envases y plásticos, y finalmente de las normas específicas en esas materias.

En el marco de los antiguos Tratados de las Comunidades Europeas, las primeras referencias sobre los residuos¹², en general, aparecen en el Primer Programa Ambiental de 1973, y en su marco temporal se aprobó la Directiva sobre Residuos de 15 de julio de 1975, que es la primera de carácter general. Durante el Cuarto Programa de 1987, que ya se refiere al fomento de las tecnologías limpias, se adoptó en 1989 la Estrategia Comunitaria para la Gestión de Residuos, que establece como ejes, entre otros, la prevención en la generación de residuos y fomento de la reutilización, el impulso al aprovechamiento de los residuos y reducción al mínimo de la eliminación final de los residuos (la jerarquía en la gestión de los residuos). En el período del Quinto Programa Ambiental de 1993, cuya idea central es el desarrollo sostenible, se aprobó la Directiva sobre Envases y Residuos de Envases de 20 de diciembre de 1994, modificada posteriormente¹³, que ya incluye un objetivo específico de reciclado para los envases de plástico, y la Estrategia de Gestión de Residuos fue revisada en 1996, e incluyó algunos nuevos instrumentos en esta materia (económicos, estadísticos o los análisis del ciclo de vida de los productos). A continuación, en 2005, en el marco del Sexto Programa de 2001-2002, se adoptó la Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos, que ratifica los objetivos de esta política e incluye medidas destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de tal forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos, y después se aprobó la Directiva marco sobre Residuos de 5 de abril de 2006, que establece el régimen general de los mismos; posteriormente, se aprobaría una nueva Directiva marco sobre Residuos en 2008, que derogaría la anterior, y establece el régimen vigente en la materia.

Teniendo en cuenta la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos” de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011[COM (2011) 571 final, Bruselas], que ya prevé la conversión en recursos de los residuos, específicamente, en relación con los plásticos, y sin perjuicio además

¹² Por todos, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 276/2008, pp. 21-41, y la bibliografía citada. Sobre la Política Ambiental de la Unión Europea, en general, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2019, pp. 67-114.

¹³ ÁLVAREZ NAVARRO, A. (ALZA Abogados), “Directiva de Envases”, *La Gaceta de los Negocios-Documentos*, MA/243/2004, de 22 de Septiembre de 2004.

de algunos estudios encargados por la Comisión¹⁴, el primer documento de reflexión estratégica es el “Libro Verde sobre una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente”, adoptado por la Comisión Europea el 7 de marzo de 2013 [COM (2013) 123 final, Bruselas], cuya finalidad es poner en marcha una amplia reflexión sobre las posibles respuestas a los desafíos que plantean para las políticas públicas los residuos de plásticos, al estimar que actualmente no están tratados de manera específica en la legislación de la UE sobre residuos. Así, analiza la situación del plástico, tanto en sus aspectos más positivos para la sociedad actual como aquellos más problemáticos (entre ellos los medioambientales); seguidamente, repasa la legislación aplicable entonces (principalmente, la Directiva de envases de 1994, la Directiva marco sobre residuos de 2008 y la legislación sobre sustancias químicas), y después se van analizando diversas cuestiones (aplicación del principio de la jerarquía de los residuos a los plásticos; el reciclado de los residuos, incluyendo las medidas voluntarias; influencia en el comportamiento de los consumidores; plásticos más sostenibles; durabilidad de los plásticos; promoción de los plásticos biodegradables y los bioplásticos; tratamiento de los desechos marinos, incluidos los de plásticos, y algunas acciones internacionales).

El VII Programa Ambiental de la Unión se aprobó por Decisión n° 1386/2013/UE de 20 de noviembre de 2013 (DOUE L 354, 28.12.2013), que incorpora las cuestiones relativas a los residuos, envases y plásticos en varios de los nueve objetivos prioritarios previstos. Así, en el objetivo n° 1, relativo al capital natural, se prevé la necesidad de sanear los lugares contaminados; en el objetivo n° 2 sobre la consecución de una economía hipocarbónica que sea eficiente en el uso de los recursos, se prevé la necesidad de ejecutar íntegramente la legislación de residuos (con sus principios, objetivos e instrumentos, que se precisan) y se establecen medidas para mejorar el comportamiento ecológico de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, y para reducir los residuos y el impacto ambiental global del consumo, en particular en el sector de la alimentación, entre otros, y en el objetivo prioritario n° 8, relativo a la sostenibilidad de las ciudades, en concreto en relación con los residuos y su gestión.

¹⁴ Así, pueden resaltarse el estudio de BIO INTELLIGENCE SERVICE-AEA TECHNOLOGY-INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY-EUROPEAN COMMISSION (DG Environment), [Plastic waste in the Environment](#) (Specific contract 07.0307/2009/545281/ETU/G2), Revised Final Report, april 2011 [], y los trabajos incluidos en *Science for Environment Policy* [European Commission-Directorate General Environment], “[In-depth Reports: Plastic Waste: Ecological and Human Health Impacts](#)”, november 2011.

2.2. La nueva política de la Unión Europea sobre economía circular: documentos estratégicos

Poco tiempo después comienza a plasmarse la nueva filosofía europea en materia de recursos y residuos, que es la economía circular, aunque tiene objetivos más generales y amplios. En efecto, la Comisión concretó esta nueva estrategia en la Comunicación “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”, adoptada el 2 de julio de 2014 [COM (2014) 398 final, Bruselas].

La Comisión inicia el texto constatando que desde la Revolución Industrial las economías europeas, y otras en el mundo, han desarrollado un patrón de crecimiento sustentado en la secuencia “*tomar-fabricar-consumir y eliminar*”, un modelo lineal basado en la hipótesis de la abundancia, disponibilidad, facilidad de obtención y eliminación barata de los recursos; pero, afirma que cada vez más es más evidente que esta actitud amenaza la competitividad de Europa. La evolución hacia a una economía más circular se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible se integrador [COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010, y COM (2011) 21 final, Bruselas, 26.1.2011], ya que sostener y mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos puede aportar importantes beneficios económicos, pues una economía circular mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos, y funciona reteniendo los recursos en la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida, de modo que puedan continuar utilizándose con provecho una y otra vez para crear más valor.



Imagen 1: Diagrama conceptual de la economía circular [COM (2014) 398 final, Bruselas].

.Pero, una economía más circular exige la introducción de cambios en todas las cadenas de valor, desde el diseño de los productos hasta los nuevos modelos de gestión y de mercado, desde los nuevos modos de conversión de los residuos en un activo hasta las nuevas formas de comportamiento de los consumidores; así como en las tecnologías, en la organización, la sociedad, los métodos de financiación y en las políticas, estimándose que una estrategia de economía circular ofrece grandes oportunidades de ahorro de costes en materiales para la industria de la UE y un potencial de crecimiento del PIB de la UE de hasta el 3,9 % como consecuencia de la creación de nuevos mercados, nuevos productos y más valor para las empresas, y un potencial de ahorro total de 630.000 millones de euros anuales para la industria europea¹⁵.

Para hacer frente a esta situación y avanzar hacia la economía circular, la Comisión propone el desarrollo de un marco facilitador de la misma aplicando medidas que combinen la regulación inteligente, los instrumentos basados en el mercado, la investigación e innovación, los incentivos, el intercambio de información y el apoyo a los enfoques voluntarios. En este ámbito, la Comunicación propone medidas y acciones relacionadas con el diseño e innovación para una economía circular, el desbloqueo de las inversiones en soluciones de la misma y acompañamiento de la actuación de las empresas y de los consumidores y apoyo a las Pymes en este ámbito.

El siguiente eje de la Comunicación es la modernización de la política y de los objetivos sobre residuos, considerando los residuos como recursos, que es el elemento que “*cierra el círculo*” en los sistemas de economía circular. De acuerdo con la reducción de la producción de residuos asumida en el VII PAM, la Comisión propone acciones relativas a una sociedad de reciclado, la simplificación y mejora de la aplicación de la legislación sobre residuos y la consideración de determinados retos específicos en materia de residuos (incluyendo, p. ej., los residuos de plástico, los alimentarios y la basura marina).

¹⁵ Véanse ALENZA GARCÍA, J. F., “[La economía circular en el Derecho Ambiental](#)”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n° 35/2019; THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, [Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition](#), Vol. 1, Cowes (Isle of Wight, United Kingdom), 2013 (publicado el 25 de enero de 2012); EUROPE INNOVA-GREENOVATE EUROPE, [Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies](#), Brussels (Belgium), 2012; EUROPEAN COMMISSION-AMEC ENVIRONMENT & INFRASTRUCTURE-BIO INTELLIGENCE SERVICE, [The opportunities to business of improving resource efficiency. Final Report](#) (Contract Ref. 070307/2011/610181/ETU/F.1), Brussels (Belgium)- Northwich (Cheshire, United Kingdom), February 2013, y NORMA MARTÍNEZ, N., y MARGARITA PORCELLI, A., “[Estudio sobre la economía circular como una alternativa sustentable frente al ocaso de la economía tradicional](#)”, I y II, *Lex* (Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas, Lima, Perú), n° 22/2018 y 23/2019, págs. 301-333 y 257-295, respectivamente.

Finalmente, el tercer hace referencia al establecimiento de un objetivo de eficiencia en el uso de los recursos, previéndose desarrollar un marcador del uso eficiente de los recursos, adoptar las recomendaciones de la Plataforma Europea sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos y establecer una metodología común, en el Sistema Estadístico Europeo, para calcular el consumo de materias primas a escala nacional.

Concebida, pues, la economía circular como aquella en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que reduzca al mínimo la generación de residuos, la Comisión continuó avanzando en su diseño y desarrollo mediante la adopción de la Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [COM (2015) 614 final, y Anexo, Bruselas, 2.12.2015], en la que se estima que la transformación de la economía supone nuevas ventajas competitivas y sostenibles para la Unión Europea¹⁶, y cuyo objetivo es garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para su desarrollo en el mercado único, y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo, así como un conjunto de acciones concretas, amplias y ambiciosas que se llevarán a cabo antes de 2020, aunque se mantiene que hacer realidad la economía circular exige un compromiso a largo plazo a todos los niveles, desde la Unión y los Estados Miembros a las regiones y las ciudades, pasando por las empresas y los ciudadanos.

Las medidas y acciones, que se prevén en el Anexo de la Comunicación, se concretan en relación con los siguientes ámbitos: producción (al considerarse que la economía circular comienza desde el principio mismo de la vida de un producto, pues tanto la fase de diseño como los procesos de producción tienen un impacto sobre la obtención, la utilización de los recursos y la generación de residuos a lo largo de la vida de un producto; las acciones previstas se refieren a diseño del producto, procesos de producción y consumo); gestión de los residuos (que tiene un papel crucial en la economía circular, al determinar la manera en que se pone en práctica la jerarquía de los residuos, que establece el orden de prioridad desde la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía hasta la eliminación; previéndose que la Comisión adoptase el propio Plan de acción, diversas propuestas legislativas revisadas sobre los residuos); de residuos a recursos (impulsando el mercado de materias primas secundarias y

¹⁶ Sobre los efectos positivos de la economía circular para la Unión Europea, ver THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION-MCKINSEY CENTRE FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT-STIFTUNGSFONDS FÜR UMWELTÖKONOMIE UND NACHHALTIGKEIT (SUN), [Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe](#), 2015.

la reutilización del agua, y proponiendo mejoras de las normas sobre “*final del vertido*”, y otras normas); áreas prioritarias (entre ellas, los plásticos, anunciando una estrategia sobre los plásticos en la economía circular, los residuos alimentarios, las materias primas críticas, como las tierras raras, los residuos de la construcción y demolición, la biomasa y los bioproductos)¹⁷, e innovación, inversión y otras medidas horizontales, y el seguimiento de los avances.

El informe de la Comisión sobre “La aplicación del Plan de acción para la economía circular” [COM (2019) 190 final Bruselas, 4.3.2019] concluye que el mismo ha acelerado la transición hacia una economía circular y estima que consolidará la ventaja competitiva mundial de la UE y permitirá conservar y restaurar el capital natural.

De acuerdo con el marco anterior, la Comisión presentó el 16 de enero de 2018 la “Estrategia europea para el plástico en una economía circular” [COM (2018) 28 final, y Anexo, Estrasburgo, 16.1.2018], que resalta la importancia del plástico en el mundo actual (cuya producción mundial de ha multiplicado por 20 desde los años 60 del pasado siglo), y en la propia Unión Europea (ya que el sector genera 1’5 millones de empleos, 340.000 millones de euros en 2015, y se producen 25’8 millones de Tm de plásticos, de los cuales el 30% es plástico reciclado, la mayor parte provienen de envases, el 59%, aunque el 95% del valor de los envases se pierde tras un ciclo muy corto de uso, y la demanda de plástico reciclado únicamente representa el 6% de la demanda total en la UE).

¹⁷ Con objetivos más amplios y generales, pero también con referencias a la economía circular, la Comisión había adoptado la Comunicación sobre “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: Una bioeconomía para Europa” [COM (2012) 60 final, Bruselas, 13.2.2012], y el doc. sobre su revisión en 2017 [SWD(2017) 374 final, Bruselas, 13.11.2017], y finalmente ha aprobado la Comunicación “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente” [COM 2018) 673 final, Bruselas, 11.10.2018], en la que, para poder tener éxito, se estima que la bioeconomía europea debe articularse en torno a la sostenibilidad y la circularidad, lo que impulsará la renovación de las industrias, la modernización de los sistemas de producción primaria y la protección del medio ambiente, y potenciará asimismo la biodiversidad.



Fuente: Economía (2017)

Imagen 2: Gráficos incluidos en la Estrategia europea para el plástico en una economía circular de 2018

En este contexto, la Comisión, con la finalidad de avanzar hacia una nueva economía del plástico, propone, entre otras medidas, que se precisan en el Anexo, mejorar el reciclado de los plásticos, fomentar la demanda de plásticos reciclados, reducir los residuos de plásticos, prevenir el plástico en el entorno, establecer un marco normativo claro para los plásticos con propiedades biodegradables o adoptar medidas sobre los microplásticos, así como orientar la innovación y la inversión hacia soluciones circulares.

Junto a la Estrategia anterior, la Comisión aprobó también la Comunicación sobre “Un marco de seguimiento para la economía circular” [COM (2018) 29 final, Estrasburgo, 16.1.2018], que refleja, a través de un conjunto sucinto de

indicadores, los elementos principales de la economía circular¹⁸, con la finalidad de hacer un seguimiento de las tendencias, evaluar la efectividad de las medidas y la participación de los agentes e identificar las mejores prácticas de los Estados Miembros para su difusión.

Asimismo, en esta misma fecha, pero en un ámbito más específico, la Comisión aprobó el “Informe sobre el impacto en el medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables” [COM (2018) 35 final, Bruselas, 16.1.2018], de acuerdo con la Directiva 2015/7201 relativa a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, que veremos inmediatamente, y la Directiva sobre envases de 1994, y teniendo en cuenta el estudio específico encargado por la Comisión en esta materia¹⁹, en el que concluye que no existen pruebas concluyentes sobre los efectos beneficiosos del plástico oxodegradable (es decir, fragmentable con rapidez en partículas pequeñas) en el medio ambiente, y, por consiguiente, siguiendo varios estudios en la materia²⁰, se considera que los plásticos oxodegradables no son una solución desde el punto de vista medioambiental, que no son aptos para su uso a largo plazo, para el reciclado o para el compostaje, y que existe un riesgo considerable de que los plásticos fragmentados no se biodegraden por completo, con el consiguiente peligro. Por todo ello, la Comisión se compromete, en el contexto de la estrategia europea para los plásticos, a restringir el uso de oxoplásticos en la Unión Europea (y, como veremos, así se hará).

En este mismo año, además, la Comisión realizó el informe sobre “La aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos” [COM (2018) 656 final, y Anexo, Bruselas, 24.9.2018], en el que concluye que la misma está produciendo mejoras importantes en el tratamiento de residuos, si bien se considera que la aplicación plena de esta legislación es fundamental si la UE quiere aprovechar los beneficios ambientales y económicos de la economía circular.

¹⁸ Ver el enlace de [Eurostat-Circular economy](#), que ofrece información sobre los indicadores actualizados, los instrumentos para seguir los progresos, la documentación sobre los métodos relativos a los indicadores, así como las fuentes de datos, las definiciones y las normas de publicación.

¹⁹ HANN, S., ET AL.-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, [The Impact of the Use of Oxo-degradable Plastic on the Environment. Final report](#) (Contract n° ENV.A.2/FRA/2015/0008), Bristol (United Kingdom), 2016.

²⁰ EPA NETWORK, [Recommendations towards the EU Plastics Strategy](#) (Discussion paper from the Interest Group Plastics of the European Network of the Heads of Environment Protection Agencies-EPA Network), April 2017, y THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, [The new Plastics Economy. Oxo-degradable plastic packaging is not a solution to plastic pollution, and does not fit in a circular economy](#), 2017.

La política actual de la Unión Europea en materia de economía circular, así como sobre residuos, envases y plásticos, se diseña y establece en el ambicioso Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), adoptado en 2019, y en el plan sobre economía circular, aprobado en marzo de 2020.

En efecto, el ambicioso Pacto Verde Europeo, tanto en sus propuestas como en su importante financiación (aunque sin duda se verá afectado por las consecuencias de la epidemia del coronavirus), fue aprobado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019 [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019]²¹, que, en su eje sobre la transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible, se prevé la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular (que considera la economía circular como un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo, y prevé un nuevo plan de acción de la economía circular, que ha de centrarse en los sectores con un uso intensivo de la energía, como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos, que fomentará que las empresas ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables, y que incluirá una política de productos sostenibles, la cual dará prioridad a la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado, así como a contribuir a la reducción de residuos); la estrategia “*de la granja a la mesa*”, con ideas y acciones para alcanzar un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, con la finalidad de formular una política alimentaria más sostenible, con prácticas más sostenibles en ese ámbito, y medidas para hacer frente a la contaminación causada por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, como los microplásticos.

²¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “[El ambicioso Pacto Verde Europeo](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 101, 12 de mayo de 2020, 31 págs., y “[Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión](#)”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Ed. CIEDA-CIEMAT-MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, Madrid, 2020, pp. 40-85.



Imagen 3: Elementos del Pacto Verde Europeo según la Comunicación de la Comisión

De acuerdo con lo previsto en el Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó el 11 de marzo de 2020 el “Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva” [COM (2020) 98 final, y Anexo, Bruselas, 11.3.2020], que constituye el texto estratégico que prevé la política europea en materia de economía circular para el futuro. El Plan incluye un programa para crear una Europa más limpia y más competitiva construida de acuerdo con los agentes económicos, los consumidores, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y su objetivo es acelerar el cambio transformador que requiere el Pacto Verde Europeo, e incluyendo medidas en favor de la economía circular aplicadas desde el anterior plan de 2015.

En el marco del Pacto Verde Europeo, la Comisión considera necesario ampliar la escala de la economía circular, de los pioneros a los principales agentes económicos, ya que contribuirá decisivamente a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y a desvincular el crecimiento económico del uso de recursos. Para cumplir esta aspiración, se mantiene que la UE debe acelerar la transición hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, avanzar hacia el mantenimiento de su consumo de recursos dentro de los límites del planeta y, con tal fin, esforzarse por reducir su huella de consumo y duplicar su tasa de utilización de material circular en la próxima década.

Para ello, se considera que la colaboración en la creación de un marco para los productos sostenibles ofrecerá a las empresas nuevas oportunidades en la UE y fuera de ella, y que esta transición progresiva y al mismo tiempo irreversible hacia un sistema económico sostenible es un componente indispensable de la

nueva estrategia industrial de la Unión Europea. Además, la aplicación de los principios de la economía circular a toda la economía europea podría aumentar el PIB de la UE en un 0,5 % adicional de aquí a 2030 y crear unos 700.000 puestos de trabajo nuevos²², y también tendría un claro interés comercial para las empresas individuales, ya que, dado que las empresas manufactureras de la UE gastan un promedio del 40 % en materiales, se considera que los modelos de circuito cerrado pueden aumentar su rentabilidad y protegerlas al mismo tiempo de las fluctuaciones de los precios de los recursos.

El Nuevo Plan propuesto por la Comisión tiene los siguientes ejes: 1) un marco para una política de productos sostenibles (con medidas sobre diseño de productos sostenibles, para fortalecer y consolidar de los consumidores y los compradores públicos, y brindarles oportunidades de ahorro, y sobre circularidad de los procesos de producción; 2) cadenas de valor clave de los productos (con acciones en relación con electrónica y TIC, baterías y vehículos, envases y embalajes, plásticos, productos textiles, construcción y edificios, y alimentos, agua y nutrientes); 3) menos residuos, más valor (con medidas de apoyo de la prevención de residuos y la circularidad, refuerzo de la circularidad en un entorno sin sustancias tóxicas, creación de un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente y atención a las exportaciones de residuos de la UE); 4) poner la circularidad al servicio de los ciudadanos, las regiones y las ciudades; 5) iniciativas transversales (tales como considerar la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática, una política económica adecuada e impulso de la transición mediante la investigación, la innovación y la digitalización; 6) liderazgo mundial en esta materia, y 7) seguimiento del plan.

2.3. Las nuevas Directivas en materia de residuos, envases y plásticos

La legislación general de la Unión Europea está constituida en la actualidad, principalmente, por la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (DOUE L 312, 22.11.2008), modificada en varias ocasiones y que deroga varias Directivas anteriores (de 1975, 1991 y 2006), y 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, 31.12.1994), modificada asimismo en varias ocasiones; debiendo tenerse en cuenta, además, las normas más específicas (p. ej., sobre pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, vertido y traslados de residuos, etc.).

²² CAMBRIDGE ECONOMETRICS-TRINOMICS-ICF-EUROPEAN COMMISSION, [*Impacts of circular economy policies on the labour market. Final report*](#), Brussels, may 2018.

En relación con la legislación sobre residuos, envases y plásticos, debe mencionarse, en primer lugar, la Directiva (UE) 2015/720, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DOUE L 115, 6.5.2015), cuyo objetivo es que los Estados Miembros adoptasen medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras; medidas pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias, y las mismas pueden variar dependiendo del impacto medioambiental de las bolsas de plástico ligeras cuando se valorizan o se desechan, de sus propiedades a efectos de compostaje, su durabilidad o su uso específico previsto.

No obstante, las prescripciones más importantes de la Directiva son las que establecen que las medidas tomadas por los Estados Miembros incluirán al menos una de las siguientes:

- La adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso (siendo posible excluir las bolsas de plástico muy ligeras de los objetivos nacionales de consumo);
- La adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen instrumentos igualmente eficaces (con la misma excepción sobre las bolsas de plástico muy ligeras).

Además, se prevé que, antes del 27 de mayo de 2017, la Comisión adoptase un acto de ejecución por el que se establezcan las especificaciones de las etiquetas o marcas para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las bolsas de plástico biodegradables o compostables y para proporcionar a los consumidores la información correcta sobre las propiedades de compostaje de dichas bolsas, y a más tardar 18 meses después de la adopción del anterior acto de ejecución, los Estados Miembros debían garantizar que las bolsas de plástico biodegradables o compostables estén debidamente etiquetadas de conformidad con ese acto de ejecución.

Posteriormente, se aprobarán tres Directivas²³, que modifican las de carácter general para avanzar en el régimen del tratamiento de los residuos y envases, y en la economía circular. En efecto, la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), tiene por finalidad reforzar los objetivos establecidos en la Directiva sobre vertidos de 1999, que impone restricciones al depósito en vertederos, a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular, reduciéndose gradualmente al mínimo el vertido de residuos destinados a vertederos de residuos no peligrosos, en particular de los vertidos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, lo que es coherente con la economía circular.

A continuación, la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos, mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso, que considera elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo. Por otra parte, esta tendencia de evolución se manifiesta al prever que los Estados Miembros garanticen que se considere que los residuos que hayan sido objeto de reciclado u otra operación de valorización han dejado de ser residuos si la sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas, y que adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto no se considere un residuo, sino un subproducto, cumpliendo determinados requisitos. Además, modifica los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor (que implica que el productor sufrague determinados costes) y se prevén medidas de prevención de residuos, valorización, normas de cálculo de la consecución de los objetivos fijados, sobre residuos peligrosos de origen doméstico y sobre biorresiduos.

La tercera norma es la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DOUE L 150, 14.6.2018), que establece medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros

²³ GARCÍA GARCÍA, A., “[La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de julio de 2018.

principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular, para lo que trata de incentivar la demanda de envases reutilizables y reducir el consumo de envases no reciclables y del exceso de envases (con medidas relativas a sistemas de depósito y devolución, establecimiento de objetivos cualitativos, incentivos económicos y reutilización) e introducir cambios en los objetivos obligatorios para los Estados Miembros (50% en peso para plástico, el 65% en general o mayores porcentajes para otros materiales específicos, a cumplir en 2025, e incrementándose los objetivos en un 5% para 2030).

Un paso más en la filosofía de la economía circular, y en la política europea sobre los plásticos, lo constituye la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, 12.6.2019)²⁴, cuya exposición de motivos se inicia resaltando que la elevada funcionalidad y el coste relativamente bajo del plástico hacen que ese material sea cada vez más omnipresente en la vida cotidiana; añadiendo que, si bien el plástico desempeña un papel útil en la economía y proporciona aplicaciones esenciales en numerosos sectores, su uso creciente en aplicaciones efímeras, que no están diseñadas para ser reutilizadas o recicladas de manera económicamente eficiente, provoca que los modelos asociados de producción y consumo sean cada vez más ineficientes y lineales. Efectivamente, los productos de plástico de un solo uso y los artes de pesca que contienen plástico son un problema especialmente agudo (sobre todo, en el contexto de la basura marina), suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad y la salud humana, y están perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo, debido a que los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa, y una proporción significativa de las artes de pesca introducidas en el mercado no se recogen para su tratamiento.

En el marco de la Directiva sobre residuos de 2008 y las Comunicaciones de carácter estratégico de la Comisión de 2015 y 2018, ya mencionadas, la Directiva fomenta los planteamientos circulares que dan prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos y a los sistemas de reutilización frente a los productos de un único uso, con el objetivo

²⁴ Ver el detallado análisis de LOZANO CUTANDA, B., y POVEDA, P., “[Directiva \(UE\) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 93, 3 de septiembre de 2019.

primordial de reducir la cantidad de residuos generados y prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior (art. 1).

La Directiva se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo, a los productos fabricados con plástico oxodegradable y a las artes de pesca que contienen plástico (art. 2). Los microplásticos no entran directamente en el ámbito de aplicación de la Directiva, aunque también contribuyen al deterioro ambiental y a la basura marina y, por tanto, la UE debería adoptar un planteamiento global sobre ese problema, y alentar a todos los productores a limitar estrictamente los microplásticos en sus fórmulas.

Las medidas más destacables de la nueva Directiva son:

- Obligación de los Estados Miembros, a conseguir en 2026 respecto a 2022, de adoptar medidas para reducir (de forma cuantitativamente medible) el consumo de los productos de plástico de un solo uso del Anexo A: vasos para bebidas, con tapas y tapones; recipientes para alimentos, como cajas, con o sin tapa, incluidos los de comida rápida y para su consumo inmediato (con algunas excepciones: recipientes para bebidas, platos y envases y envoltorios que contienen alimentos) (art. 4);
- Restricciones a la introducción en el mercado, estableciendo que los Estados Miembros prohibirán, antes del 3 de julio de 2021, la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso incluidos en el Anexo B (bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, agitadores de bebidas, recipientes para alimentos, con determinadas características, etc.) (art. 5);
- Restricciones y requisitos aplicables a los productos, previendo que los Estados Miembros velarán por que los productos de plástico de un solo uso del Anexo C (recipientes para bebidas de hasta 3 litros de capacidad, como botellas y envases compuestas para bebidas, con sus tapas y tapones, pero no los recipientes de vidrio aunque las tapas y tapones sean de plástico ni los recipientes para bebidas y alimentos para usos médicos especiales) que tengan tapas y tapones de plástico solo puedan introducirse en el mercado si las tapas y los tapones permanecen unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto; debiendo adoptar la Comisión, antes del 1 de enero de 2022, las normas para el cálculo y la verificación de los objetivos fijados (art. 6);

- Restricciones y requisitos aplicables a botellas para bebidas del Anexo F, estableciéndose que los Estados Miembros velarán por que en 2025 las botellas cuyo principal componente en la fabricación sea el tereftalato de polietileno (botellas PET) contengan al menos un 25 % de plástico reciclado, y un 30% en 2030, calculado como una media de todas las botellas PET introducidas en el mercado dentro de su territorio (art. 6);
- Los Estados miembros velarán por que cada uno de los productos de plástico de un solo uso del Anexo D (compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones; toallitas húmedas, prehumedecidas para higiene personal y usos domésticos; productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco, y vasos para bebidas) introducido en el mercado lleve, en su envase o en el propio producto, una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos, y sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo de los vertidos de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente (art. 7);
- Se prevé que los Estados miembros velarán por que se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con todos los productos de plástico de un solo uso del Anexo E (que tiene tres secciones incluyendo: I-recipientes para alimentos para consumir inmediatamente, *in situ* o para llevar, envases y envoltorios de material flexible, ciertos recipientes para bebidas, vasos para bebidas y bolsas de plásticos ligeras; II-toallitas húmedas y globos que se distribuyan a los consumidores; III-productos de tabaco con filtros y filtros para utilizarse con estos productos) que se hayan introducido en el mercado del mismo; estableciéndose que para los productos de la sección I del Anexo E, dicho régimen incluye que los productores correspondientes han de sufragar ciertos costes (de medidas de concienciación, de recogida y de limpieza de los vertidos de basura dispersa de tales productos), y para los de la sección III (además, los costes de la recogida de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos, e incluso el coste de infraestructura de recogida específica), con ciertos requisitos (art. 8);

- Se prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado a más tardar en 2025, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso del Anexo F (ciertas botellas para bebidas) equivalente al 77 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado, y a más tardar en 2029 del 90 % en peso de tales productos (art. 9); y
- Se establecen medidas de concienciación e información, al prever que los Estados Miembros adoptarán medidas para informar a los consumidores y para incentivar un comportamiento responsable de los mismos, con el fin de reducir los vertidos de basura dispersa de los productos objeto de la Directiva, y adoptarán medidas para informar a los consumidores de los productos de plástico de un solo uso del Anexo G (tales como recipientes para alimentos, envases y envoltorios fabricados con material flexible, ciertos recipientes para bebidas, vasos para bebidas, toallitas húmedas, bolsas de plástico ligeras, etc.) y a los usuarios de artes de pesca que contienen plástico (art. 10).

Finalmente, la Directiva establece, además, disposiciones sobre coordinación de las medidas, especificaciones y directrices sobre los productos de plástico de un solo uso, sistemas de información e informes, sanciones (a regular e imponer, en su caso, por los Estados Miembros), evaluación y revisión (arts. 11 a 15).

3. NUEVA LEGISLACIÓN Y PROYECTOS EN ESPAÑA SOBRE RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS

3.1. La Legislación española sobre residuos

Los antecedentes históricos de la legislación española se remontan, sin perjuicio de alguna norma aislada, a la etapa preconstitucional, específicamente a la Ley sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 1975.

Posteriormente, de acuerdo ya con la Constitución Española de 1978 (que prevé la protección medioambiental en el art. 45 y establece el régimen de distribución de competencias, en los arts. 148 y 149-CE, previendo la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia ambiental, y por tanto en materia de residuos)²⁵ y con la integración del Reino de España en las

²⁵ Por todos, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2020

entonces Comunidades Europeas, se aprobarían nuevas normas, que modernizaron el ordenamiento en la materia (concretamente, la Ley básica de residuos tóxicos y peligrosos y la modificación de la Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos, ambas de 1986).

La siguiente etapa incluye una renovación de la legislación²⁶, que está integrada por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25), modificada posteriormente, y que aún está en vigor, y un año después se aprobaría la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (BOE del 22), derogada posteriormente, que establece la primera regulación con carácter general de los residuos en nuestro Ordenamiento jurídico, y que tampoco, asimismo por la fecha, menciona la economía circular, aunque establece el régimen de la producción, posesión y gestión de los residuos (incluyendo normas específicas sobre residuos urbanos y peligrosos), los instrumentos económicos en la producción y gestión de residuos, incluyendo los fiscales, los suelos contaminados y finalmente el sistema de inspección y vigilancia y el régimen sancionador²⁷.

El régimen general vigente en materia de residuos se establece en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE del 29)²⁸, que adapta esta materia a las modificaciones del Derecho europeo y actualiza y mejora el régimen previsto en la anterior Ley de 1998, y que no hace mención a la economía circular aún (una vez más por la fecha, pues la acción de la UE sobre ella no había comenzado), ni casi a los plásticos (al establecer el régimen general de todos los residuos, *ex art. 2*, sin perjuicio de algunas menciones concretas); no obstante, la Ley promueve la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos, conforme a lo que establece la Directiva de 2008.

²⁶ En general, ver ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, obra citada.

²⁷ Sobre el Proyecto de Ley de Residuos, ver CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, *Residuos*, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Residuos, n° 139/1997, Madrid.

En relación con la Ley de Residuos y el resto de la normativa de la época, vid. MARTÍN MATEO, R., y ROSA MORENO, J., *Nuevo Ordenamiento de la Basura*, Ed. Trivium, Madrid 1998; POVEDA GÓMEZ, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos*, Ed. Comares, Granada, 1998, y “La nueva legislación básica sobre residuos”, *Observatorio Medioambiental*, n° 3/2000, pp. 285-310, LOPEZ RAMÓN, F., “Problemas del régimen general de los residuos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 108/2000, pp. 501-532, y FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Regulación, control y gestión de los residuos”, en VARIOS AUTORES, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*, Estudios de Derecho Judicial, n° 56/2004, Consejo General del Poder Judicial-Escuela Judicial y Junta de Andalucía, Madrid, 2005, pp. 119-259

²⁸ La legislación vigente puede verse en la excelente obra del BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, [Código de Residuos y Sustancias Peligrosas](#), Madrid, 2020.

Entre las disposiciones más concretas en relación con los plásticos pueden resaltarse la previsión de medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 16-1º), y, en la parte relativa a la producción, posesión y gestión de los residuos, las medidas relativas a la recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos, así como los objetivos específicos de preparación para esas operaciones; que implican una tendencia hacia las ideas de la economía circular (aunque, sin mencionarla aún). Más específica es la Disp. Ad. 2ª, relativa a la sustitución de bolsas de un solo uso, que prevé que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de los residuos de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable y sus alternativas, incluidas las acciones correspondientes a la condición de la Administración como consumidor, a través de las compras públicas; remitiéndose a un reglamento el calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable, así como las fórmulas previstas para el cumplimiento del mismo.

Por otra parte, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25)²⁹, modificada posteriormente, por la fecha (de nuevo) no menciona aún la economía circular, pero asume algunos pasos de esa filosofía, sin mencionarla, al establecer el régimen y algunas medidas que tratan de reducir los residuos de envases, fomentar su valorización y al final reducir el consumo de recursos. El Reglamento de desarrollo y ejecución se aprobó por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril (BOE del 1 de mayo), modificado más adelante.

²⁹ Sobre el Proyecto de Ley, ver CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, *Envases y Residuos de Envases*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Envases y Residuos de Envases, nº 135/1996, Madrid.

Sobre la Ley de Envases y Residuos de Envases y la legislación de esa época, vid. POVEDA GÓMEZ, P. (Coord.), y otros, *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases*, Ed. IDELCO-Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1999; POVEDA GÓMEZ, P., *Envases y Residuos de Envases. Nueva legislación*, Ed. Exlibris, Madrid, 1997-1998, y “[Ley de Envases y Residuos de Envases. Aspectos esenciales de su contenido](#)”, *Revista Distribución y Consumo*, nº 39, Abril-Mayo 1998, y SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007. También, ver CONSEJO DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA-GENERALIDAD VALENCIANA, [Guía de Envases y Residuos de Envases](#), Valencia, 2006.

3.2. Nuevas normas y proyectos sobre economía circular y residuos, envases y plásticos

3.2.1. El Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico

De acuerdo con las Leyes anteriores y con la obligación de cumplir con la Directiva europea sobre las bolsas de plásticos de 2015, se aprobó el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores (BOE del 19)³⁰.

El Real Decreto se dicta, además, en el marco del el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015 (que contemplaba varias medidas para lograr la progresiva sustitución de las bolsas de un solo uso, entre las que destacaba la disminución del 50% de bolsas de un solo uso para 2010, así como el establecimiento de un calendario de sustitución de plásticos no biodegradables o el fomento de acuerdos con los sectores de la distribución para reducir la generación de residuos de bolsas de un solo uso y promover el uso de bolsas reutilizables en comercios y grandes superficies y sustitución de las bolsas de plástico de un solo uso no biodegradables por bolsas de material biodegradable), del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013 (que incluye el área prioritaria de los envases en la que se mencionan algunas medidas específicas relativas a la reducción del consumo de bolsas de plástico), y asimismo del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 2015 (que, en su capítulo de envases y residuos de envases, incluye también información y objetivos sobre las bolsas de plástico).

El Real Decreto tiene por objeto adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, con la finalidad de prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por dichas bolsas de plástico producen en el medio ambiente, con especial atención al daño ocasionado a los ecosistemas acuáticos, y en determinadas actividades económicas, como la pesca o el turismo, y asimismo evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que supone el abandono de las bolsas de plástico y su dispersión en el medio ambiente (art. 1).

Para ello, en el ámbito de aplicación del Real Decreto quedan incluidas todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio español, así como los residuos generados por dichas bolsas (art. 2).

³⁰ LOZANO CUTANDA, B., y POVEDA GÓMEZ, P., “[Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 80, 20 de junio de 2018, 8 págs.

Las medidas previstas para reducir el consumo de bolsas de plástico son las siguientes (art. 4):

- A partir del 1 de julio de 2018, se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos (a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras y de las que tengan un espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70% de plástico reciclado; en este caso los comerciantes deberán disponer de documentación proporcionada por el fabricante que acredite dicho porcentaje), y los comerciantes cobrarán una cantidad por cada bolsa de plástico que proporcionen al consumidor (para determinar el precio de las bolsas de plástico, los comerciantes podrán tomar como referencia los precios orientativos establecidos en el Anexo I, que oscilan entre 5 y 15 céntimos de euro según su peso y el plástico reciclado que tengan, y además informarán a los consumidores de los precios establecidos, exponiéndolos al público en un lugar visible e incluyendo una referencia al cumplimiento de las obligaciones anteriores);
- A partir del 1 de enero de 2020, se prohíbe la entrega a los consumidores, en los puntos de venta de bienes o productos, de bolsas de plástico fragmentables, y se prevé que las bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras contendrán un porcentaje mínimo del 50 % de plástico reciclado;
- A partir del 1 de enero de 2021, se prohíbe la entrega de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, excepto si son de plástico compostable, y se prevé que los comerciantes puedan optar por otros formatos de envase para sustituir a las bolsas de plástico, y
- Estas medidas afectarán tanto a las bolsas de plástico que se entreguen en los puntos de venta de bienes o productos como a las que puedan suministrarse en la venta *online*, así como a las entregadas a domicilio (excluyéndose los sobres de plástico empleados para las ventas a distancia, si bien éstos deberán ser considerados envases si se consideran como tales de acuerdo con la Ley aplicable).

Por otra parte, el Real Decreto establece la obligación de que las bolsas de plástico compostables que se pongan en el mercado del territorio nacional deberán ir marcadas conforme a la normativa europea, y en el plazo previsto en la Directiva de 2018; prevé que las autoridades competentes realizarán campañas de información al público sobre las medidas anteriores así como campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de todo tipo de bolsas de plástico y de los

efectos de su abandono, y promoverán la aplicación del principio de jerarquía de residuos (arts. 5 y 6), y se crea el Registro de Productores de Productos, adscrito al Ministerio de Transición Ecológica, que recopilará la información sobre la puesta en el mercado de productos para cumplir con las obligaciones de información en materia de gestión de residuos, y el mismo deberá contener, al menos, la sección de fabricantes de bolsas de plástico (arts. 7 a 9). Finalmente, el régimen sancionador aplicable se remite a la Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 (art. 10).

En relación con este Real Decreto, debe tenerse en cuenta la STC 100/2020, de 22 de julio, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra algunos preceptos de la Ley navarra sobre residuos y su fiscalidad de 2018, que desestima el recurso, al entender que las medidas más protectoras de la Comunidad navarra en relación con los plásticos no exceden de la normativa básica, plasmada en el Real Decreto citado.

3.2.2. La Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030”

Aunque pueda encontrarse en el anterior Real Decreto, y en los Planes y Programas que le sirven de marco, algunas ideas y medidas que pueden integrarse en la filosofía de la economía circular, no será hasta el 2 de junio de 2020³¹ cuando el Consejo de Ministros apruebe la Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030”³², que asume el nuevo modelo de producción y consumo de la economía circular en el marco de la política europea en esta materia.

La nueva Estrategia se inicia considerando que el actual modelo de crecimiento se apoya en la producción de bienes y servicios bajo las pautas de “*usar-consumir-tirar*”, el denominado “*modelo lineal*” que conlleva un uso intensivo de recursos naturales, crea una elevada presión sobre el medio ambiente, incidiendo en el cambio climático y en la pérdida de biodiversidad, y comporta impactos sobre recursos y ecosistemas, aumento en los volúmenes de residuos, gases de efecto invernadero o contaminación de suelos y aguas.

Advertida la insostenibilidad del actual modelo lineal de crecimiento económico, parece necesario avanzar en la implementación de un modelo de desarrollo y crecimiento que permita optimizar la utilización de los recursos,

³¹ La pequeña referencia del Consejo de Ministros a la aprobación de la estrategia puede verse en el [enlace](#).

³² MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, [España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular](#), Madrid, 2020..

materias, productos y servicios disponibles manteniendo su valor en el conjunto de la economía durante el mayor tiempo posible y en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos; es decir, avanzar en la filosofía de la economía circular, así definida, que genera una mayor seguridad en la cadena de suministro, presenta para las empresas numerosas oportunidades, como el surgimiento de nuevas líneas de negocio y servicios, así como una reducción del consumo de materias primas, un reaprovechamiento de los residuos producidos y menores costes de gestión de los mismos. Además, esta política circular, según el nuevo Plan europeo de 2020 puede generar hasta 2030 un incremento adicional del PIB europeo de un 0,5 % e incorporar 700.000 nuevos puestos de trabajo al mercado europeo (aunque debe tenerse en cuenta, en los próximos años, el negativo impacto para la actividad económica, además del impacto sanitario, de la crisis del coronavirus).

En esta situación, la Estrategia entronca con las principales iniciativas internacionales en este ámbito y con las líneas de acción impulsadas por la Unión Europea, como el Pacto Verde Europeo y los dos Planes de la Comisión Europea, mencionados, y, a nivel interno, con el artículo 45 de la Constitución Española de 1978, que reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado y prescribe el deber de conservarlo, lo cual supone una economía compatible con la utilización racional de todos los recursos naturales, que proteja y mejore la calidad de la vida de la ciudadanía y la preservación del entorno.

Entre las orientaciones estratégicas previstas, junto a otras más generales, pueden destacarse las relativas a implantar un enfoque de ciclo de vida para los productos (incorporando criterios de ecodiseño), aplicación del principio de jerarquía de los residuos, reducción de los residuos alimentarios, eficiencia en la producción, consumo sostenible y fomentar el empleo para la economía circular.

A continuación, la Estrategia establece los siguientes objetivos indicativos para el año 2030: reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, sobre el año 2010; reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010; reducir la generación residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020; incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados; reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ equivalente, y mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua.

Los ejes de actuación sobre los que se focalizarán las políticas e instrumentos de la Estrategia de Economía Circular y sus correspondientes planes de actuación son los siguientes: producción (desde la concepción de los productos, su diseño, hasta su fabricación, se puede facilitar que sean más fácilmente reparables, con mayor vida útil, actualizables, y que, cuando éstos lleguen al final de su vida útil, generen menos residuos o, en su caso, sean fácilmente reciclables y, por supuesto, no contengan sustancias nocivas); consumo (invertir la tendencia actual de consumo exacerbado de productos a un modelo de consumo más responsable, que incluya el acceso a servicios, es condición indispensable para avanzar en la prevención y reducción de la generación de los residuos, y, en su caso, para fomentar un reciclado de calidad); gestión de residuos (en un contexto mundial en el que las materias primas son cada vez más escasas y caras, reciclar tan solo el 37,1 % de los residuos generados supone estar desaprovechando los recursos disponibles; debe darse un paso adelante en materia de recuperación y reciclado); materias primas secundarias (el uso de materias primas secundarias permitirá hacer un uso más sostenible de los recursos naturales, así como crear confianza en los consumidores hacia formas de consumo responsables); reutilización y depuración del agua (se incorpora como un eje singularizado debido a la importancia que tiene el agua en la península ibérica, siendo un elemento esencial, se ha decidido darle un tratamiento específico, más allá de la obtención de materias primas secundarias, por su especial incidencia en la economía española y por la posición de liderazgo de nuestro país en reutilización de agua); sensibilización y participación; investigación, innovación y competitividad; empleo y formación, y reutilización y depuración del agua.

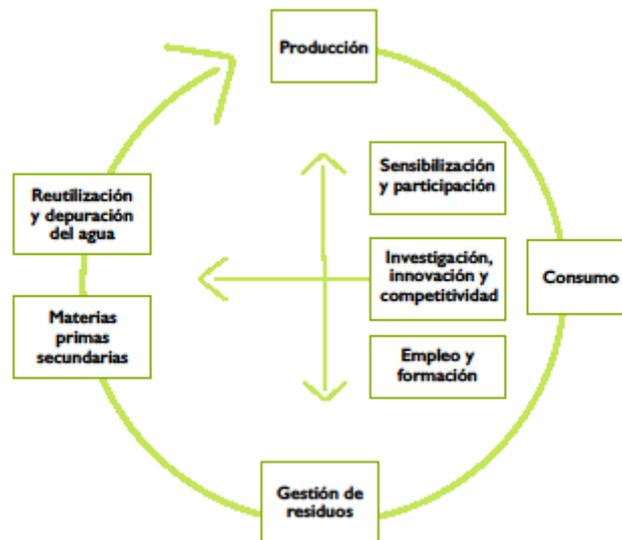


Imagen 4: Ejes de la Estrategia Española de Economía Circular de 2020

Los sectores prioritarios previstos en la Estrategia son el sector de la construcción, el sector agroalimentario, pesquero y forestal, el sector industrial, el sector de bienes de consumo, el sector del turismo y el sector del textil y confección.

Dado el carácter transversal y complejo de la economía circular, la Estrategia afirma que para la consecución de los fines y objetivos señalados sería necesario incidir en la práctica totalidad de las políticas públicas que actualmente desarrollan los Gobiernos, tanto a nivel nacional como regional y local, pero, ante esa improbabilidad, se dirige hacia las que más inciden en la misma, que concretamente son: la política económica (previendo el uso de instrumentos económicos, como créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc., utilizar la contratación pública ecológica o integrar criterios ambientales en los Presupuestos Generales del Estado); la política fiscal (pues sus instrumentos constituyen medios eficientes y eficaces para alcanzar unos objetivos ambientales cada vez más exigentes); empleo y formación (ya que la economía circular ofrece oportunidades en actividad y empleo a los trabajadores del mañana); investigación e innovación (destacando la importancia de la financiación pública, la colaboración público-privada y la inversión privada en proyectos vinculados a la economía circular, con instrumentos para fomentarla); consumo (sobre la base de que la economía circular no será efectiva si el consumidor no la asume, y para ello debe conocer los efectos ambientales y de salud pública de los nuevos productos y servicios vinculados a la economía circular, proponiendo potenciar la información al consumidor); política industrial (subrayando la importancia del ecodiseño, de acentuar la recuperación de materiales en todos los procesos productivos, de favorecer el acceso al mercado de los productos de la economía circular y de mejorar los procesos productivos en sentido medioambiental); agroalimentación y desarrollo de áreas rurales (proponiendo el uso sostenible de los recursos y la prevención de la generación de residuos), y finalmente la política del agua (resaltando la importancia de la depuración del agua y de la innovación y la transferencia tecnológica, y potenciar el consumo de agua potable “*de grifo*”, frente al agua embotellada, pues, se dice, el uso de agua para consumo urbano ofrece hoy un alto grado de seguridad para la salud humana en la práctica totalidad del territorio español, permitiendo de este modo la reducción del empleo de botellas de plástico, en el marco de la propuesta de revisión de la Directiva de agua potable de 2018).

La Estrategia finaliza con varias propuestas organizativas y de mecanismos e indicadores de seguimiento y de evaluación de la misma y sus medidas.

Además de la Estrategia nacional, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes regionales en la materia (como la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, DOC-LM del 12 de

diciembre, o la Ley navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, BON del 22), han adoptado algunas estrategias regionales relacionadas más o menos estrechamente con la economía circular (p. ej., la Estrategia Andaluza de BioEconomía Circular 2030, las estrategias catalanas sobre impulso a la economía verde y al ecodiseño, o la estrategia extremeña de economía verde y circular) o directamente han aprobado, o están elaborando, estrategias sobre economía circular (como Aragón, Canarias, Galicia, Madrid, Murcia, las Comunidades navarra y vasca o la nueva Estrategia de Economía Circular de Castilla y León 2020-2030, adoptada el 11 de junio de 2020, que incluye medidas muy interesantes sobre investigación y ecoinnovación, hacia el residuo cero-residuos como recurso, nuevos modelos de consumo y relación económica o formación, sensibilización y participación).

3.2.3. El Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados

Con el fin de impulsar la economía circular en España, el Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020 adoptó y comenzó la tramitación del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados³³, abriendo el proceso de consulta y participación³⁴, que revisa la Ley de 2011 en la materia para cumplir con los nuevos objetivos establecidos en las Directivas del “paquete de economía circular” de 2018 (principalmente, la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos), así como los derivados de la Directiva de plásticos de un solo uso de 2019 (Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente), que, a su vez, deriva del Plan de acción y de la Estrategia europea para el plástico en una economía circular, ya mencionada³⁵.

El texto del Anteproyecto consta de nueve Títulos relativos a las disposiciones y principios generales, a los instrumentos de la política de residuos, a la prevención de residuos, a la producción, posesión y gestión de los residuos, a la responsabilidad ampliada del productor del producto, a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, a los suelos contaminados, a la información, al nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador; así como diversas disposiciones adicionales, transitorias y finales, y procede a derogar, entre otras normas, la

³³ Ver el [enlace](#).

³⁴ Ver el [enlace](#).

³⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (Secretaría de Estado de Medio Ambiente-Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental), [Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados](#), Madrid, 2 de junio de 2020 [].

Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 y la parte del régimen sancionador de la Ley de Envases de 1994, permaneciendo vigentes con rango reglamentario el resto de los preceptos de esta última.

Aunque todo el Anteproyecto tiene relación con la economía circular y el régimen de los plásticos, al ser un texto general sobre residuos, únicamente nos referiremos a aquellos más relacionados con ambas cuestiones.

El nuevo texto tiene por objeto la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles; asimismo, tiene por objeto prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en la salud humana y en el medio ambiente, con especial atención al medio acuático (art. 1).

En relación con el ámbito de aplicación, el Anteproyecto se aplica a todo tipo de residuos (si bien, se prevén algunas excepciones, como las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos, los explosivos desclasificados, etc.), a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo IV [vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones; recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados para contener alimentos, con ciertos requisitos; bastoncillos de algodón; cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos), platos, pajitas, etc.] y a cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable, y a las artes de pesca que contienen plásticos; precisándose que cuando las medidas que se establezcan para estos productos de plástico puedan entrar en conflicto con las restantes previsiones que se establezcan en este texto o en la normativa de envases, prevalecerán las medidas establecidas en este texto para esos productos de plástico (art. 3).

Además, y con una relación muy estrecha con la economía circular, una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando, entre otras condiciones, se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente. Y se prevé que reglamentariamente se establecerán las condiciones para que un residuo deje de ser considerado como tal (p. ej., que las sustancias u objetos resultantes deban ser usados para finalidades específicas) (arts. 4 y 5).

De acuerdo con la filosofía ambiental actual, se prevé que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al

medio ambiente y, en particular no generarán riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora, no causarán incomodidades por el ruido o los olores y no atentarán adversamente a paisajes ni a lugares de especial interés legalmente protegidos; medidas que deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático (art. 7).

El art. 8 confirma la jerarquía de los residuos, previendo que las autoridades competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán para conseguir el mejor resultado ambiental global, el orden de prioridad de la prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética, y eliminación; aunque, para conseguir el mejor resultado medioambiental global, se permite apartarse de dicha jerarquía en la gestión de determinados flujos de residuos, en supuestos concretos y mediante la justificación adecuada. Además, se reafirman los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos (art.9).

Los instrumentos de la política de residuos previstos en el Anteproyecto de Ley (arts. 14 a 16) son los programas de prevención (que pueden aprobarse por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y adoptarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales, debiendo incluirse en los mismos las medidas establecidas en el art. 18, entre las que pueden destacarse: promover y apoyar los modelos de producción y de consumo sostenibles; fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos, también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada, reparables, reutilizables y actualizables; reducir la generación de residuos, particularmente de los residuos que no son aptos para su preparación para reutilización o para su reciclado; identificar los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa, especialmente en el entorno natural y marino, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura dispersa procedente de esos productos, y frenar la generación de basura dispersa en el medio marino), planes y programas de gestión de residuos (a aprobar por las tres Administraciones territoriales, y que, al nivel competencial correspondiente, establecerán las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación) y las medidas e instrumentos económicos (incluyendo, en primer término medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como cánones aplicables al depósito de residuos en vertedero y a la incineración, y se prevé que las Administraciones

Públicas promoverán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos reutilizables y reparables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas)³⁶.

Materialmente, el propio texto legal (art. 17) impone objetivos obligatorios de reducción del peso de los residuos producidos (incluyendo pues a todos, incluidos envases y plásticos), de acuerdo con este calendario: en 2020 un 10%, en 2025 un 13% y en 2030 un 15%, respecto a los generados en 2010.

Por otra parte, de acuerdo con la Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, de 1 de febrero de 2018 [COM (2017) 753 final, Bruselas, 1.2.2018], con el objetivo de reducir el consumo de envases, se establece que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para reducir el consumo de agua embotellada en sus dependencias, entre otras, mediante el fomento de fuentes de agua potable en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria, suministrando agua en envases reutilizables, sin perjuicio de que en los centros sanitarios y educativos se permita la comercialización en envases de un solo uso.

Y, con ese mismo objeto, asimismo se establece que en los establecimientos del sector de la hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios, la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento siempre que el Ayuntamiento o la empresa suministradora del agua garantice que es apta para el consumo humano y que por lo tanto presenta las condiciones sanitarias exigibles.

Por otra parte, en la regulación de la producción, posesión y gestión de los residuos, se prevé (arts. 24 y 25) que, con el objeto de facilitar o mejorar las operaciones de preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos, con carácter general, los residuos se recogerán por separado y no se mezclarán con otros residuos u otros materiales con propiedades diferentes, y concretamente se establece que las Entidades Locales deberán establecer la recogida separada de, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio, entre otros.

³⁶ Sobre la inclusión de criterios y cláusulas medioambientales en la contratación pública, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La contratación del sector público y la protección del medio ambiente. Objetivos y medios”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y CASARES MARCOS, A. (Coords.), y otros, *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 157-212.

Desde el punto de vista de los costes de la gestión de los residuos, de acuerdo con el principio de “*quien contamina paga*”, se prevé, con carácter general, que los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos (art. 11). Pero, además, de acuerdo con las normas europeas, se establece un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto (art. 37), con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, por el cual los productores de productos podrán ser obligados a diseñar productos y componentes de productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior; desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos y componentes de productos aptos para usos múltiples, que contengan materiales reciclados, que sean técnicamente duraderos y fácilmente reparables y que, tras haberse convertido en residuos, sean aptos para ser preparados para reutilización y para ser reciclados; aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades, y, entre otras, utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.

En relación con los plásticos, el Anteproyecto de Ley dedica el Título V (arts. 40 a 47) a establecer las disposiciones y medidas sobre reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Las medidas previstas son:

- Reducción de la comercialización para los productos de plástico de un solo uso incluidos en la parte A del Anexo IV (vasos para bebidas, con tapas y tapones; recipientes para alimentos, como cajas, con determinados requisitos): en 2026, se ha de conseguir una reducción del 50%, y en 2030 una reducción del 70%, con respecto a 2022, siendo posible revisar el calendario; para cumplir con los objetivos anteriores, todos los agentes implicados en la comercialización, fomentarán el uso de alternativas reutilizables o de otro material no plástico, y, en cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, se prohíbe la distribución gratuita, debiéndose cobrar un precio por cada uno de los productos de plástico que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta;
- En relación con las bandejas de plástico que sean envases y no estén afectadas por el Anexo IV, con productos monodosis de plástico, anillas de plástico y palitos de plástico de caramelos,

helados y otros productos, todos ellos fabricados con plástico no compostable, se prevé que los agentes implicados en su comercialización avanzarán en una reducción de su consumo mediante la sustitución de estos productos de plástico por otros materiales tales como plástico compostable, madera, papel o cartón, entre otros;

- A partir del 3 de julio de 2021, queda prohibida la introducción en el mercado de productos de plástico mencionados en el apartado B del Anexo IV (bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, palitos, etc.); cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable y productos cosméticos y detergentes y limpiadores (definidos conforme a su normativa específica) que contengan microesferas de plástico añadidas intencionadamente;
- En relación con los requisitos de diseño para recipientes de plástico para bebidas, se establecen estas disposiciones:
 - Desde el 3 de julio de 2024, solo se podrán introducir en el mercado los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del Anexo IV (recipientes para bebidas de hasta 3 litros con tapas y tapones) cuyas tapas y tapones permanezcan unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto (a estos efectos, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico, si se fabrican conforme a normas armonizadas europeas);
 - A partir de 2025, solo podrán introducirse en el mercado las botellas de tereftalato de polietileno ("botellas PET") mencionadas en el apartado E del Anexo IV (botellas de hasta 3 litros), que contengan al menos un 25 % de plástico reciclado, y
 - Desde 2030, solo podrán introducirse en el mercado las botellas mencionadas en el apartado E del Anexo IV, citadas, que contengan al menos un 30 % de plástico reciclado.
- A partir del 3 de julio de 2021, los productos de plástico de un solo uso mencionados en el apartado D del Anexo IV que se introduzcan en el mercado deberán ir marcados de forma bien visible, claramente legible e indeleble (el marcado deberá informar a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos; y sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo del abandono de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente);
- Se establecen objetivos de recogida separada de los productos de plástico mencionados en el apartado E del Anexo IV (las botellas citadas), con objeto de destinarlas a su reciclado: a más tardar en

- 2025 el 77%, y en 2029 el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado;
- Se prevé, asimismo, un régimen específico de responsabilidad ampliada de los productores de plásticos de un solo uso, a establecerse en 2025, por el cual se obliga a estos productores a asumir el coste de determinadas medidas y acciones (como campañas de concienciación, operaciones de limpieza de los vertidos de basura generada, la recogida de tales residuos, etc.), y finalmente
 - Se prevén medidas de concienciación para reducir el abandono de basura dispersa de los productos de plásticos mencionados en las partes D-1 y F del Anexo IV, y de información.

Quizás la medida más polémica y complicada, dada la situación sanitaria y económica actual, del Anteproyecto de Ley es la implantación de nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables (Título VIII, arts. 58 a 75)³⁷.

Este impuesto especial recae sobre la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de envases de plástico no reutilizables; considerándose envases a efectos del mismo los productos que tengan este concepto legal en la Legislación correspondiente, y además los productos de plástico no reutilizables que sirvan para contener líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios, así como envases que contengan plástico junto a otros materiales. Los contribuyentes serán las personas o entidades que realicen la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria. El tipo impositivo es de 0,45 €/Kg (de esos envases); que se considera muy elevado dado el escaso precio de los envoltorios señalados.

Por otra parte, se prevé (Disp. Ad. 2ª) que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de los residuos de bolsas de plástico y sus alternativas, incluidas las acciones correspondientes a la condición de la Administración como consumidor, a través de las compras públicas, de conformidad con lo establecido en el propio texto y en el Real Decreto 293/2018 de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico, citado.

³⁷ CASAS RONDONÍ, E., “[El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE](#)”, *Diario La Ley*, nº 9653, 15 de junio de 2020, 5 págs. [].

3.2.4. La consulta previa sobre el futuro Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases

Esta consulta se inició el 30 de marzo de 2020, y posteriormente (debido al estado de alarma, que suspendió los plazos administrativos) se inició de nuevo el 1 de junio de 2020, finalizando el plazo el día 15 de junio³⁸. El texto que se somete a consulta señala que el futuro Real Decreto cumplirá dos de las Directivas de 2018 (las relativas a envases y residuos de envases y sobre residuos, en parte), así como la aprobada en 2019, sobre reducción de los plásticos.

Los objetivos de la futura norma son: impulsar la prevención en la producción de residuos de envases como prioridad, así como su reutilización, como vía más eficiente para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y reducir los efectos de los residuos en el medio ambiente; alcanzar los nuevos objetivos de reciclado para 2025 y 2030; modificar el régimen de responsabilidad ampliada del productor, de acuerdo a las nuevas orientaciones europeas, de forma que los productores afectados asuman el coste real y total de la de gestión de los residuos de envases, teniendo en cuenta que la financiación que aporten los productores debe hacerse con criterios de economía circular, y aplicar esta responsabilidad ampliada a los envases comerciales e industriales, y aumentar la transparencia en relación con la información de los envases y residuos de envases, y el adecuado seguimiento y control.

En relación con la futura norma, la consulta propone dos alternativas: elaborar una nueva norma completa o revisar la normativa actual para realizar la transposición de las Directivas europeas.

3.2.5. El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero

Con la finalidad de recoger la experiencia jurídica y técnica acumulada sobre la gestión de los residuos mediante depósito en vertederos, desarrollar y aplicar la Ley de residuos y Suelos Contaminados y de transponer la Directiva sobre vertido de residuos de 2018, se ha aprobado el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (BOE del 8), cuya finalidad última consiste (art. 1) en avanzar hacia una economía circular, sin perjuicio de que tiene otros objetivos más específicos (establecer un marco jurídico y técnico adecuado para las actividades de eliminación de residuos mediante depósito en vertederos; garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero,

³⁸ [Enlace](#).

especialmente de aquellos que son aptos para su preparación para la reutilización, reciclado y valorización, y establecer medidas y procedimientos para prevenir, reducir e impedir, tanto como sea posible, los efectos negativos en el medio ambiente relacionados con el vertido de residuos).

Como novedad destacable, el art. 4 establece varios instrumentos para la promoción al cambio a una economía más circular, al prever que las Administraciones Públicas competentes harán uso de los instrumentos económicos o de otras medidas, reguladas en la legislación aplicable, para incentivar, entre otros, la aplicación del principio de jerarquía de residuos, en particular las tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable, y le da carácter finalista a la normativa fiscal autonómica en la materia, al establecerse que las cantidades recaudadas, por los instrumentos fiscales correspondientes, se destinen a la prevención en la generación de residuos, la implantación de la recogida separada de residuos, la mejora en la gestión de los residuos, incluyendo la gestión de suelos contaminados y su descontaminación y la restauración de espacios degradados afectados por vertidos ilegales, así como la mitigación de gases de efecto invernadero.

Finalmente, y sin perjuicio de que, en última instancia, todo el Real Decreto tiene relación con la economía circular, puede subrayarse que su art. 8 fija objetivos específicos de reducción del vertido; concretamente se prevé que el 1 de enero de 2035 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 10% o menos del total de residuos generados de este tipo, estableciendo como objetivos intermedios de reducción en peso de residuos municipales vertidos el 20% o menos el 1 de enero de 2030 y el 40% o menos el 1 de enero de 2025; además, se prescribe que la cantidad total (en peso) de residuos municipales biodegradables destinados a vertedero no superará el 35% del total de los generados en 1995.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F. *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, 1997.

- La economía circular en el Derecho Ambiental. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n. 35, 2019 [https://huespedes.cica.es/gimadus/35/35_03-economia_circular.html].

ÁLVAREZ NAVARRO. Directiva de Envases. *La Gaceta de los Negocios-Documentos*, MA/243/2004, de 22 de septiembre de 2004.

- BAKER, I. *Fifty Materials That Make the World*, Cham (Suiza): Springer, 2018.
- BIO INTELLIGENCE SERVICE-AEA TECHNOLOGY-INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY- EUROPEAN COMMISSION (DG ENVIRONMENT). *Plastic waste in the Environment* (Specific contract 07.0307/2009/545281/ETU/G2), Revised Final Report, april 2011.
- CAMBRIDGE ECONOMETRICS-TRINOMICS-ICF-EUROPEAN COMMISSION. *Impacts of circular economy policies on the labour market. Final report*. Brussels, mayo 2018.
- CASAS RONDONÍ, E. El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE. *Diario La Ley*, n. 9653, 15 de junio de 2020, 5 pp.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL. *Envases y Residuos de Envases*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Envases y Residuos de Envases, n° 135/1996, Madrid.
- *Residuos*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Residuos, n° 139/1997.
- CONSEJO DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA-GENERALIDAD VALENCIANA. *Guía de Envases y Residuos de Envases*. Valencia, 2006.
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. *Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*, Vol. 1. Cowes (Isle of Wight, United Kingdom), 2013.
- The new Plastics Economy. Oxo-degradable plastic packaging is not a solution to plastic pollution, and does not fit in a circular economy, 2017.
- ; MCKINSEY CENTRE FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT-STIFTUNGSFONDS FÜR UMWELTÖKONOMIE UND NACHHALTIGKEIT (SUN). *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, 2015.

EPA NETWORK. *Recommendations towards the EU Plastics Strategy* (Discussion paper from the Interest Group Plastics of the European Network of the Heads of Environment Protection Agencies-EPA Network), April 2017.

EUROPE INNOVA-GREENOVATE EUROPE. *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*, Brussels (Belgium), 2012.

EUROPEAN COMMISSION-DG ENVIRONMENT. In-depth Reports: Plastic Waste: Ecological and Human Health Impacts. *Science for Environment Policy*, november 2011.

EUROPEAN COMMISSION-AMEC ENVIRONMENT & INFRASTRUCTURE-BIO INTELLIGENCE SERVICE. *The opportunities to business of improving resource efficiency. Final Report* (Contract Ref. 070307/2011/610181/ETU/F.1), Brussels (Belgium)-Northwich (Cheshire, United Kingdom), February 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n. 2824, 2004, pp. 27-43 [<http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/3682>].

- La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos. *Noticias de la Unión Europea*, n. 276, 2008, pp. 21-41.

- Las competencias de las Diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida. En: GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (Coord.); et al. *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial-CEMCI, 2015, pp. 95-116.

- El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 12 de mayo de 2020, 31 pp. [<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-el-ambicioso-pacto-verde-europeo/>]

- Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA ALVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 40-85. [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=43]

- La contratación del sector público y la protección del medio ambiente. Objetivos y medios. En: QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.). *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 157-212.

- *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed. Salamanca: Ratio Legis, 2020.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. Regulación, control y gestión de los residuos. En: VV. AA. *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial, n. 56/2004, Consejo General del Poder Judicial-Escuela Judicial y Junta de Andalucía, 2005, pp. 119-259.

FOROÉTICA. *La realidad de los plásticos. Mitos y verdades*. Madrid, mayo de 2020.

- *La ambición empresarial para avanzar hacia la nueva economía de plástico*. Madrid, julio de 2020.

GARCÍA GARCÍA, S. La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de julio de 2018, 4 págs. [<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-residuos-vertidos-envases/>]

GRISON, G. M. Poubelle et les mauvaises langues. *Le Figaro*, 16 janvier 1884, p. 2 [<https://fr.calameo.com/read/0000259010a2b56ea43fc>].

HANN, S., ET AL.-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, *The Impact of the Use of Oxo-degradable Plastic on the Environment. Final report* (Contract n° ENV.A.2/FRA/2015/0008), Bristol (United Kingdom), 2016.

KETTERING, Ch. *Biographical memoir of Leo Hendrik Baekeland (1863-1944), presented to the Academy at the autumn meeting 1946*, National Academy of Sciences of United States of America, Volume XXIV Eighth Memoir, 1946.

LOPEZ RAMÓN, F. Problemas del régimen general de los residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 108, 2000, pp. 501-532.

LOZANO CUTANDA, B.; POVEDA GÓMEZ, P. Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Actualidad Jurídica Ambiental, n. 93, 3 de septiembre de 2019, 14 pp.
[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_09_Recopilatorio_93_AJA_Septiembre.pdf#page=41]

- Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 20 de junio de 2018, 8 pp.
[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_06_Recopilatorio_80_AJA_Junio.pdf#page=82]

MARTÍN MATEO, R.; ROSA MORENO, J. *Nuevo Ordenamiento de la Basura*. Madrid: Trivium, 1998.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular*. Madrid, 2020.

- *Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid, 2 de junio de 2020.

POVEDA GÓMEZ, P. (Coord.). *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases*. Madrid: IDELCO-Ministerio de Medio Ambiente, 1999.

- *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos*. Granada: Comares, 1998.

- *Envases y Residuos de Envases. Nueva legislación*. Madrid: Exlibris, 1997-1998.

- Ley de Envases y Residuos de Envases. Aspectos esenciales de su contenido. *Revista Distribución y Consumo*, n. 39, Abril-Mayo 1998.

- La nueva legislación básica sobre residuos. *Observatorio Medioambiental*, n. 3, 2000, pp. 285-310.

SÉGARD, J. F. La poubelle a 120 ans!. *L'Hermine (Bulletin d'Information de Planète Écho)*, n. 9, 2004
[<https://fr.calameo.com/read/000025901f10cdc1d1c8b>].

STROM, E. T.; RASMUSSEN, S. C., *100+ Years of Plastics. Leo Baekeland and Beyond*, ACS Symposium Series, American Chemical Society, Washington DC (USA), 2011.

YARSLEY, V. E.; COUZENS, E. G. *Plastics*. Londres; Nueva York: Penguin Books, 1941.