



# INCERTIDUMBRE ANTE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE) 2025/40 SOBRE LOS ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES

La entrada en vigor del nuevo marco europeo de envases amenaza con superponerse a la normativa nacional vigente, generando un escenario de inseguridad jurídica y complejidad operativa para las empresas. La convivencia del Reglamento (UE) 2025/40 con el Real Decreto 1055/2022 evidencia la urgencia de una armonización normativa clara y ágil. Sin ella, el sector corre el riesgo de quedar paralizado en un entorno regulatorio incoherente que compromete tanto la inversión como el cumplimiento de los objetivos europeos.



**Eusebio Martínez de la Casa** – Presidente de Recircula

El concepto de “legislación incontinente” fue acuñado por el filósofo español **José Ortega y Gasset** en 1953 para describir la producción normativa excesiva y descontrolada por parte del Estado. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* es una obra fundamental del jurista español **Eduardo García de Ebntería**, publicada en 1999. **Carl Schmitt** acuñó el término “legislación motorizada”, que es un concepto que describe la producción acelerada, excesiva y a menudo desordenada de normas jurídicas por parte del poder legislativo.

La legislación motorizada genera inseguridad jurídica, incoherencia normativa y dificulta la comprensión ciudadana debido a la avalancha constante de nuevas leyes, que produce **reforma indiscriminada**, lo que lleva a un entorno de inestabilidad y falta de predictibilidad para los ciudadanos y empresas. La ley deja de verse como algo estable y duradero para convertirse en una herramienta técnica de gestión inmediata para problemas coyunturales.

Pues bien, en lo relativo a envases, la *Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases* fue la norma fundamental en España que incorporó la

*Directiva Europea 94/62/CE*. Estableció la **responsabilidad ampliada del productor**, obligando a los envasadores a gestionar los residuos a través de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) o sistemas integrados de gestión.

Dos décadas más tarde, llegó la *Directiva (UE) 2018/852, de 30 de mayo de 2018*, por la que se modifica la *Directiva 94/62/CE* relativa a los envases y residuos de envases. Un año después, se aprobó la *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.

Ambas Directivas fueron incorporadas a nuestro marco normativo mediante:

1. La *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*.
2. El *Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases*, que entró en vigor el 29 de diciembre de 2022, afectando a productores, comercios y distribuidores con nuevas obligaciones de ecodiseño, marcado y responsabilidad ampliada del productor.

En plena implantación del *RD 1055/2022*, el *Reglamento (UE) 2025/40, de 19 de diciembre de 2024*, sobre los envases y residuos de envases (PPWR) se publicó el 22 de enero de 2025, entró en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, y será aplicable a **partir del 12 de agosto de 2026**.

La Unión Europea se está inclinando por legislar mediante reglamentos. El **Reglamento** es de aplicación directa e inmediata en todos los Estados miembros, obligatorio en todos sus elementos. Por el contrario, la **Directiva** fija un objetivo obligatorio, pero deja a cada



**PARA 2030, EL 40% DE LOS ENVASES DE TRANSPORTE Y EL 10% DE LOS ENVASES DE BEBIDAS DEBERÁN SER REUTILIZABLES. LA RESPONSABILIDAD RECAE EN EL USUARIO DEL ENVASE (PRODUCTOR DEL PRODUCTO), NO EN EL FABRICANTE**

país la libertad sobre la forma y los medios para adaptarla (transponerla) a su derecho nacional.

Tras la adopción del PPWR (*Packaging and Packaging Waste Regulation*), la Comisión ha recibido un número con-

siderable de consultas de las partes interesadas, incluidas las autoridades de los Estados miembros, sobre la interpretación de determinadas disposiciones del PPWR. Con el fin de facilitar una aplicación eficaz y oportuna por parte de los operadores económicos y los Estados miembros, **la Comisión aprobó el pasado 30 de marzo el proyecto de Comunicación de la Comisión sobre el documento de orientación relativo al PPWR.**

La Comunicación aborda aquellas cuestiones en las que existe un margen evidente de discrecionalidad jurídica. Se trata de una extensa “guía” de 56 páginas, que aborda 33 temas que suponen una afectación notable para el tejido empresarial. Este documento será adoptado formalmente por la Comisión más adelante, cuando estén disponibles todas las **versiones lingüísticas**. Solo a partir de ese momento serán aplicables las directrices actualizadas.

A solo unos meses de que venzan los plazos cruciales para que las empresas cumplan con los nuevos requisitos del PPWR, la DG ENV ha publicado finalmente un documento de **preguntas frecuentes (FAQ)** para ayudar a las empresas a interpretar algunos de los requisitos más complejos.



**PODEMOS AFIRMAR QUE, GRACIAS A LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS, HAY MÁS ORIENTACIÓN OPERATIVA, PERO EL RETO DE CUMPLIMIENTO PARA LAS EMPRESAS ESTÁ LEJOS DE ESTAR RESUELTO**



**HASTA QUE LA APROBACIÓN DEL NUEVO REAL DECRETO DE ENVASES NO RESUELVAN LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA, CORREMOS UN SERIO RIESGO DE ESTANCAMIENTO, LO CUAL NOS ABOCA A SEGUIR INCUMPLIENDO LOS OBJETIVOS EUROPEOS Y A ENFRENTARNOS A SANCIONES**

La guía y la FAQ aportan mayor claridad operativa, sin seguridad jurídica plena:

- **Aclaran interpretación:** añaden detalles prácticos sobre el alcance, la evidencia, las fechas de implementación, las declaraciones, la evaluación de conformidad y el diseño de los sistemas de depósito y devolución.
- **No reescriben el PPWR:** estos documentos no son vinculantes. Ayudan a la interpretación, pero no modifican ni sustituyen al propio Reglamento.
- **Dejan algunas cuestiones sin resolver:** los detalles clave siguen dependiendo de futuros actos delegados y de ejecución que se elaboraran en los próximos dos o tres años.

Procedo a subrayar las líneas más relevantes de las orientaciones de abril de 2026:

- **Reciclabilidad:** la guía aclara la introducción gradual de los requisitos de reciclabilidad, debiendo ser recicla-

bles todos los envases a partir del 12 de agosto de 2026. A partir de 2030 se aplicarán criterios armonizados y evaluaciones de conformidad completas, y a partir de 2035 se impondrán objetivos de reciclado a gran escala. La prueba de reciclado a gran escala se basa en un punto de referencia a nivel de la UE, y no en si un Estado miembro concreto cumple sus propios objetivos de reciclado.

- **Restricciones sobre los PFAS:** no hay un periodo transitorio de agotamiento de existencia a pesar de la falta de una metodología armonizada de la UE para las pruebas PFAS. A partir del 12 de agosto de 2026, todos los envases deberán cumplir los umbrales de PFAS establecidos, incluyendo tintas, barnices, colas y adhesivos. Se tienen en cuenta tanto los PFAS intencionales como los no intencionales, y es esencial contar con una documentación exhaustiva de los proveedores y cadenas de ensayo.

- **Objetivos de reutilización:** para 2030, el 40% de los envases de transporte y el 10% de los envases de bebidas deberán ser reutilizables. La responsabilidad recae en el usuario del envase (productor del producto), no en el fabricante.
- En el caso de las bebidas, basta con ofrecer al menos un 10% de envases reutilizables, sin requisito de ventas. Los formatos reutilizables de gran tamaño, como los barriles de cerveza en los mercados B2B, no cuentan para estos objetivos.
- **Sistemas de depósito y devolución:** los Estados miembros deben alcanzar una recogida selectiva del 90% de las botellas de plástico y metal de un solo uso para 2029, normalmente a través de sistemas de depósito y devolución. Los sistemas existentes pueden continuar si cumplen el objetivo; de lo contrario, se aplicarán los requisitos mínimos de la UE a partir de 2035. No se concede flexibilidad a los minoristas de las regiones fronterizas.

- **SUPD frente a PPWR:** en el caso de los envases de plástico de un solo uso, tanto el PPWR como la Directiva sobre plásticos de un solo uso (SUPD) deben interpretarse conjuntamente. El PPWR tiene prioridad para los envases cubiertos por las prohibiciones del anexo V; en caso contrario, pueden aplicarse las medidas de reducción del consumo de la SUPD. Para los envases compuestos con un contenido de plástico  $\geq 5\%$ , se aplican las prohibiciones del PPWR; con menos del 5%, solo pueden ser pertinentes las medidas de la SUPD.
- **Etiquetado, compostabilidad y minimización:** las normas de etiquetado están armonizadas, salvo las etiquetas del sistema de depósito y devolución, y las etiquetas de clasificación nacionales serán sustituidas por sistemas de la UE, pasando las etiquetas de responsabilidad ampliada del productor a ser digitales. Los envases compostables siguen siendo una excepción y se limitan a casos específicos, como las etiquetas de frutas y verduras, las bolsitas de té y las cápsulas de café, a partir del 12 de febrero de 2028. Los requisitos de minimización se aplicarán a partir de 2030, con normas armonizadas para el peso y el volumen de los envases.

- **Flexibilidad nacional:** los Estados miembros pueden introducir objetivos de reciclaje o reutilización más ambiciosos, medidas adicionales de reducción de residuos o exigir una mayor compostabilidad, pero estos no deben entrar en conflicto con los requisitos armonizados de la UE, ni restringir la entrada en el mercado de envases que cumplan la normativa., ni crear obstáculos injustificados al comercio o al mercado interior.
- **Claridad operativa y próximos pasos:** se recomienda a las empresas que revisen sus catálogos de envases, evalúen la exposición a los PFAS y se preparen para las próximas metodologías de reciclabilidad y especificaciones de etiquetado. El refuerzo de la documentación de los proveedores y de los expedientes técnicos es crucial para el cumplimiento.

**EL RETO, AÚN POR RESOLVER.** Podemos afirmar que, gracias a los documentos publicados, hay más orientación operativa, pero el reto de cumplimiento para las empresas está lejos de estar resuelto.

En nuestro país, a partir del 12 de agosto, las empresas tendrán que operar en un marco normativo en el que

el Real Decreto 1055/2022 seguirá en vigor, al tiempo que el PPWR será de aplicación.

Cabe recordar también que el principio de supremacía o primacía del Derecho de la Unión Europea establece que, en caso de conflicto, el Reglamento europeo prevalece sobre la legislación nacional de los Estados miembros. Además, la interpretación vinculante de la legislación de la UE sigue siendo competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En la Jornada “Municipios y Competencia: es gestión procompetitiva de los residuos urbanos”, organizada por el Gobierno de Aragón, la CNMC y TDCA, que se celebró el pasado 13 de abril, la subdirectora general de residuos de Ministerio para la Transición Ecológica indicó que el nuevo Real Decreto de envases saldrá a información pública en verano de 2026, lo cual nos aboca a un largo periodo de inseguridad jurídica, que mantendrá ocupados a los departamentos legales de las empresas y someterá a un estrés considerable a sus directivos e inversores.

El artículo comenzaba con leyes y concluye con las leyes de la física. La convivencia de dos normas que regulan el mismo flujo de residuos, los envases, nos enfrenta al riesgo de generar “un par de fuerzas”: sistema de dos fuerzas paralelas de igual magnitud, pero sentido contrario, aplicadas en puntos distintos, que producen un movimiento de rotación puro sin traslación.

O lo que es lo mismo, hasta que la aprobación del nuevo Real Decreto de envases no resuelva la incertidumbre jurídica, corremos un serio riesgo de estancamiento, escenario que nuestro país no puede asumir si atendemos a los incontrovertibles datos: un 28% de recogida separada en 2023 y un 46% de tasa de reciclado (tan solo un 26% sin los biorresiduos, que no podrán ser computados), lo cual nos aboca a seguir incumpliendo los objetivos europeos y a enfrentarnos a sanciones.

Las empresas están en su legítimo derecho de exigir al Ministerio que dedique los recursos necesarios para armonizar la normativa de envases cuanto antes. 🍎



**TRAS LA ADOPCIÓN DEL PPWR, LA COMISIÓN HA RECIBIDO UN NÚMERO CONSIDERABLE DE CONSULTAS DE LAS PARTES INTERESADAS, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE DETERMINADAS DISPOSICIONES**