UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

cedat CENTRE D'ESTUDIS DE DRET AMBIENTAL DE TARRAGONA ALCALDE PERE LLORET

MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO AMBIENTAL

Marià de Visa Cases

TRASLADOS DE RESIDUOS DE ENVASES DE PLÁSTICO Y ECONOMÍA CIRCULAR: PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS DE CONTROL EN ORIGEN Y DESTINO

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por Dra. Aitana de la Varga Pastor

Tarragona
2023

Índice

I. Introducción 1

II. Economía circular: residuos de envases de plástico y su gestión 4

1. Antecedentes: contaminación por envases de plástico y "economía lineal" .. 4
2. Economía circular y su potencial para una Nueva Economía del Plástico 8
3. Envases de plástico y su (eco)diseño: prevención y sostenibilidad 13
4. Producción, distribución y uso (consumo) de envases de plástico: "quien contamina paga" 15
5. Recogida y gestión de los residuos de envases de plástico: objetivos y sistemas 18

III. Traslados de residuos de envases de plástico 24

1. Concepto, causas y problemática suscitada: traslados nacionales y transfronterizos de residuos de envases de plástico 24
2. Convenio de Basilea y sus enmiendas: residuos de envases de plástico como residuos peligrosos, ¿o no? 28
3. Marco legislativo regional y nacional: distribución de competencias y dispersión normativa 34

IV. Traslados ilegales de residuos de plástico: naturaleza, causas y evolución . 42

1. Concepto, causas y problemática suscitada: traslados ilegales de residuos de envases de plástico dentro de la UE y hacia (o desde) terceros países 42
2. Intervención y control sobre los traslados ilegales de residuos de envases de plástico: régimen aplicable 47

V. Traslados de residuos de envases de plástico dentro de la UE: procedimientos y control en origen y destino 55

1. Contexto: diferencias a nivel interno y entre Estados miembros de la UE en el grado de capacidad y cumplimiento de los objetivos de valorización de residuos de envases de plástico 55
2. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico dentro del territorio nacional de España 58

3. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico entre Estados miembros de la UE 68
Inspección y control en origen y destino 80
4. 80

VI. Traslados de residuos de envases de plástico hacia (o desde) terceros países: procedimientos y control en origen y destino 85

1. Contexto: restricciones y tendencias en los traslados transfronterizos de residuos de envases de plástico fuera de la UE 85
2. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico con destino fuera de la UE (exportaciones) 89
3. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico con destino en la UE (importaciones) 98
4. Inspección y control en origen y destino 107

VII. Conclusiones 113

VIII. Bibliografía y referencias 117

IX. Anexo 124

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto el estudio, desde una perspectiva jurídica (y, en parte, empírica), de los traslados de residuos de envases de plástico en el marco de la "economía circular", en cuanto que modelo propugnado actualmente para extender el ciclo de vida de los productos, y, de paso, reducir al mínimo sus desechos, ante los riesgos e implicaciones del patrón tradicional de "usar y tirar".

De este modo, el presente trabajo queda encuadrado en el contexto globalizado actual, muy marcado por la "crisis ambiental" que enfrenta la humanidad como uno de sus grandes retos, y se proyecta específicamente sobre los traslados de residuos de envases de plástico (como principal categoría de desechos plásticos generados, en proporción), cuyo interés reside, sobre todo, en el estudio de los medios y técnicas de intervención, verificación y control de dichos traslados por su enorme significación en la senda hacia la "economía circular".

Tal estudio se lleva a cabo en adelante desde la doble perspectiva del Derecho internacional (y regional de la UE) y nacional de España, en relación con sus respectivos regímenes aplicables al traslado de residuos de envases de plástico, tanto "intraestatales" como transfronterizos (dentro y fuera de la UE). Se trata de verificar, en particular, las similitudes y diferencias, y las fortalezas y debilidades, entre dichos regímenes, tomando en cuenta las tendencias experimentadas sobre traslados, especialmente tras las últimas actualizaciones y enmiendas introducidas en la legislación de referencia y, también, las políticas e incluso prohibiciones impuestas por algunos países tradicionalmente importadores de desechos plásticos, como China.

Según va a poder comprobarse, como principal hipótesis formulada, el traslado de residuos de envases de plástico (sobre todo, transfronterizo)

representa a la vez una amenaza y una oportunidad para asegurar la “circularidad” en la economía dentro y fuera de la UE, atendiendo muy en particular a los mecanismos de control de su tratamiento y reciclado en destino (esto es, por los países receptores de dichos residuos), así como a la eficacia de tales mecanismos. Así es, dicho modelo depende, entre otros factores, del adecuado tratamiento y reciclado en destino de los residuos de envases de plástico transferidos dentro o fuera de la UE, por parte de sus respectivos países receptores.

En lo que a la metodología empleada se refiere, el presente trabajo parte del concepto fundamental (e integrador) de “economía circular”, y analiza parcialmente el ciclo de vida de los envases de plástico desde dicha perspectiva, en lo que se considera de interés para el objeto de estudio. Seguidamente, se introduce la noción de “traslado de residuos”, a la luz de los tratados internacionales y restante legislación vigente, al tiempo que se analizan sus causas y problemática suscitada, incluyendo, muy señaladamente, aquella relativa a los traslados ilegales de residuos (y sus consecuencias).

Una vez examinado, con carácter general, el marco jurídico aplicable a los traslados de residuos y a su “tráfico ilícito”, el presente trabajo se centra en la revisión detallada de los procedimientos y mecanismos de vigilancia y control, previa puesta en contexto de los traslados dentro de la UE y desde (o hacia) terceros países, a partir de los factores y circunstancias que definen en la actualidad dichos traslados, como las diferencias a nivel interno y entre Estados miembros de la UE en el grado de capacidad y cumplimiento de los objetivos de valorización de residuos de envases de plástico o las restricciones y tendencias en los traslados transfronterizos de residuos de envases de plástico fuera de la UE.

En este sentido, el presente trabajo adopta un enfoque eminentemente práctico en lo relativo al análisis del régimen de intervención y control de los traslados “intraestatales” y trasfronterizos (dentro y fuera de la UE), a fin de que el lector interesado pueda tener no solo una imagen del estado de la cuestión sino, también, conocer los procedimientos y trámites específicos previstos por la legislación de referencia para la transferencia de residuos, en general, y de aquellos de envases de plástico, en particular.

Es por ello precisamente por lo que la estructura del presente trabajo se organiza en epígrafes (y subepígrafes) orientados a facilitar la búsqueda y consulta de aquellas cuestiones que puedan resultar de mayor interés para cada lector, ya se trate de traslados de residuos dentro del territorio de España o transfronterizos dentro o fuera de la UE. Finalmente, y a modo de reflexiones finales y críticas, este trabajo cierra con unas breves conclusiones, que, aunque no pretenden comprender todos los aspectos estudiados, tratan de sintetizar algunas ideas consideras especialmente relevantes en el papel que juegan actualmente los traslados de residuos de envases de plástico para la “economía circular”.

Por su formato jurídico-descriptivo, el presente trabajo se basa en la identificación y análisis de distintas fuentes normativas y bibliográficas, tanto doctrinales (señaladamente, académicas) como documentales (incluyendo notas y directrices oficiales emitidas por distintas autoridades y Gobiernos, informes, y documentos de políticas y estrategias); pero no se limita, en todo caso, solo al estudio jurídico, sino que integra datos e información empírica ilustrativa significativamente de la situación actual de los traslados de residuos de envases de plásticos y su tratamiento en destino, a fin de ofrecer una visión amplia y global que sirva de apoyo a las conclusiones luego alcanzadas.

Por lo demás, y como no puede ser de otro modo, quisiera agradecer a mi tutora, Dra. Aitana de la Varga Pastor, su encomiable labor e inestimable

apoyo en la preparación del presente trabajo, pues de lo contrario no hubiese podido realizarse con el mismo nivel de rigor analítico y coherencia metodológica. Sus consejos, sugerencias, correcciones y comentarios forman parte indispensable de este trabajo.

II. Economía circular: residuos de envases de plástico y su gestión

1. Antecedentes: contaminación por envases de plástico y "economía lineal"

Nadie duda hoy acerca del impacto causado por la generación y gestión de residuos sobre la salud humana y el medio ambiente. Desde los albores de la Revolución Industrial, y sobre todo a partir de mediados del siglo XX, el avance tecnológico y de los métodos de producción y consumo, unido al incremento exponencial de la población mundial, supuso un cambio cualificado en las relaciones entre sociedad y naturaleza que llevaron finalmente a cuestionar los "límites del crecimiento"[1].

En efecto, tal cambio se produce en términos de "crecimiento" (señaladamente, demográfico y económico) incontrolado, atendiendo al carácter limitado (y, en ocasiones, escaso) de los recursos naturales y a la "capacidad de carga" del planeta (esto es, a la cantidad máxima de organismos o seres vivos que el mismo puede soportar con sus propios

[1] En el sentido dado por el Informe *The Limits to Growth*, encargado por el Club de Roma, en 1972, a un grupo de especialistas del Instituto Tecnológico de Massachusetts, liderado por Donella H. Meadows: "*If the present growth trends in world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next one hundred years. The most probable result will be a rather sudden and uncontrollable decline in both population and industrial capacity*". Vid. MEADOWS, D. H., et al. *The Limits to Growth*, Potomac Associates Book, 1972, p. 23.

recursos[2]), hasta alcanzar incluso determinadas fronteras o límites planetarios ("*Planetary Boundaries*", siguiendo el esquema propuesto por ROCKSTRÖM, et al.[3]) asociados a aquellos sistemas globales interconectados y fundamentales para garantizar la estabilidad y resiliencia del planeta, como sucede con el cambio climático, el ciclo biogeoquímico del nitrógeno o la integridad de la biodiversidad.

En su intercambio constante de flujos de materia y energía, la sociedad se apropia de recursos o materiales presentes en la naturaleza, luego transformados, transportados y consumidos, y finalmente depositados en forma de desechos o residuos en esa misma naturaleza. Tal es el modelo o patrón tradicional, conocido como "economía lineal", consistente en "*extraer, producir, usar y tirar*"[4], sin tomar debidamente en cuenta las externalidades negativas derivadas del agotamiento de recursos y su degradación.

Según advierte la Organización de las Naciones Unidas ("**ONU**"), a cargo de la defensa del medio ambiente a nivel internacional, "*entre 1970 y 2017 la extracción mundial de materiales pasó de 27 mil millones a 92 mil millones de toneladas anuales, triplicándose en ese tiempo y continuando su ascenso*"[5], a lo que se une, señaladamente, un aumento vertiginoso en la producción y consumo de plásticos, siendo en la actualidad uno de los materiales más empleados por razón de su peso, durabilidad y bajo coste, hasta el punto de

---

[2] De forma ilustrativa, vid. MORALES AYMERICH, J. P. "La capacidad de carga: conceptos y usos", en *Recursos Naturales y Ambiente*, 63, 2011, pp. 47-53.

[3] Al respecto, sobre los nueve (9) procesos ("fronteras") clave para la estabilidad global, vid. ROCKSTRÖM, J., et al. "A safe operating space for humanity", en *Nature*, Vol. 461, 2009, pp. 472-475.

[4] En este sentido, sobre la "lógica" y antecedentes de la "economía lineal", vid. JIMÉNEZ HERRERO, L. M. "Economía Circular-Espiral. Opciones Estratégicas desde el reciclaje al cambio sistémico", en *Dossieres EsF*, 37 (*La Economía Circular: una opción inteligente*), 2020, pp. 7-9.

[5] Vid. UN-IRP (2019). *Global resources outlook 2019*, p. 27.

convertirse en imprescindible para innumerables usos y cometidos (industriales, médicos, agrícolas, alimentarios, constructivos…).

De (aprox.) dos (2) millones de toneladas de plástico de producción anual en 1950 se pasaba a (aprox.) trescientas ochenta (380) millones de toneladas de plástico de producción anual en 2015, lo que demuestra el ritmo desorbitado en la generación y empleo de dicho material, y contrasta con su gestión como residuo: de la totalidad de (aprox.) seis mil trescientas (6.300) millones de toneladas de plástico producidas históricamente, según datos estimados de 2015, tan solo el 21% se habría gestionado efectivamente (bien reciclado -9%-, bien eliminado mediante incineración -12%-), mientras que el 79% restante se habría simplemente acumulado en vertederos o depositando al medio natural[6]. Como consecuencia de lo anterior, y al margen de la evidente pérdida de eficiencia y valor en la reutilización de materiales, se viene produciendo una contaminación sin precedentes, sobre todo para el medio marino y costero (algunos datos apuntan al vertido de -aprox.- doce-12- mil millones de toneladas de plástico en los océanos en 2010) [7].

En este sentido, y por emplear los propios términos del legislador europeo: "*los residuos de envases figuran entre los objetos que se suelen encontrar con mayor frecuencia en las playas y tienen repercusiones a largo plazo en el medio ambiente, al mismo tiempo que afectan al turismo y al disfrute público de esas zonas naturales. Además, la presencia de residuos de envases en el medio marino subvierte el orden de prioridad de la jerarquía de residuos, en particular al impedir la reutilización, el reciclado y otros tipos de valorización*"[8].

---

[6] Ibidem, p. 86.

[7] Al respecto, vid. JAMBECK, J. R., et al. "Plastic waste inputs from land into the ocean", en *Science*, 347 (6223), 2015, pp. 768-771.

[8] Considerando 8 de la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

De hecho, los residuos de envases de plástico representan la mayor proporción del total de residuos plásticos (-aprox.- 61 %) generados en la UE, procedentes fundamentalmente de los sectores de la automoción, electrónica, agricultura y construcción, según datos recogidos por el Tribunal de Cuentas de la UE[9].

Sólo recientemente, en términos históricos, el Derecho, en cuanto que instrumento catalizador y regulador de conductas con eficacia social, se ha encomendado a la protección de la naturaleza y de sus valores y servicios esenciales, sobre todo ante el fenómeno inaplazable de "crisis ambiental", y desde que ya en la década de 1970 se produjese la "mundialización" e institucionalización de la protección ambiental a partir de la trascendental Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. Uno de los ámbitos de mayor interés y atención por las distintas instancias normativas, nacionales e internacionales, se encuentra precisamente en los residuos, en general, y en los envases y residuos de envases, en particular, tal y como permite constatar el conjunto de regulaciones aprobadas en esta materia, de gran complejidad técnica e indiscutible relevancia en la práctica.

Sin embargo, lo cierto es que, hasta ahora, la normativa sobre residuos daba simplemente por sentadas las tendencias previamente apuntadas de la "economía lineal", incidiendo en la necesidad de prevenir la generación de residuos y de reutilizar o reciclar materiales como técnicas de valorización, en la medida de lo posible, pero partiendo de un enfoque opuesto a la finalidad pretendida[10]. A lo anterior se unen, por supuesto, los vaivenes de los últimos

[9] Al respecto, vid. Vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04, "Medidas de la UE para abordar el problema de los residuos plásticos*", p. 6.

[10] En este sentido, sobre la insuficiencia incluso de la última normativa aprobada en España en materia de residuos para promover un auténtico cambio de paradigma hacia la "economía circular", vid.

tiempos en las técnicas de intervención empleadas por el Derecho administrativo y a las directrices "liberalizadoras" marcadas en un primer momento por la conocida como Directiva "Bolkestein"[11], dando lugar a la generalizada y excesiva (en ocasiones) simplificación administrativa y reorganización de las técnicas de control sobre determinadas actividades[12].

El contexto global actual se encuentra marcado por el reto de la sostenibilidad, ya desde que dicho principio se definiera y marcase las tendencias y procesos de toma de decisiones integradas en materia ambiental a partir de la decisiva Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Se trata de conjugar tres (3) elementos, a saber, medio ambiente, economía y progreso social, dando lugar, en el ámbito propio de los residuos y su gestión, a la aún incipiente estrategia de la "economía circular".

2. Economía circular y su potencial para una Nueva Economía del Plástico

Cabe entender por "economía circular" aquel modelo de producción y consumo dirigido a compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea razonablemente factible, de modo que el valor de dichos materiales y productos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la

NOGUEIRA LÓPEZ, A. "¿Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos", en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022, pp. 11-27.

[11] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

[12] Al respecto, vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A. "Cuadrar el círculo", en *InDret,* 3/2019, julio de 2019, pp. 29.

generación de residuos, de forma coherente con el principio capital de sostenibilidad[13].

En la práctica, se trata de reducir la generación de residuos al mínimo, manteniendo los distintos productos y materiales dentro del "círculo" de la economía ("*closing the loop*"), gracias a las técnicas (actuales o potenciales) de valorización como la preparación para la reutilización o el reciclaje[14]. De esta forma, se protege el medio ambiente (señaladamente, se ralentiza y racionaliza el uso de recursos naturales) al tiempo que se reduce la dependencia de materias primas, finitas o limitadas pese a su creciente demanda.

Nace a mediados de 2014, en el seno de la Unión Europea ("**UE**"), una estrategia orientada a producir un "*cambio sistemático completo, así como innovación no sólo en las tecnologías, sino también en la organización, la sociedad, los métodos de financiación y las políticas*": la Estrategia de Economía Circular, planteada por la Comisión Europea en su Comunicación "*Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*"[15].

---

[13] Sobre la definición del concepto de "economía circular", y aunque existen diversas propuestas alternativas, vid. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. "Economía Circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, núm. 1, 2019, pp. 37. Dicho autor parte del papel fundamental del Derecho, en cuanto que instrumento ordenador de conductas y cambios sociales, para la construcción en la práctica de la "economía circular", a partir de su concepción jurídica amplia y expansiva, incluso como principio general del Derecho no ceñido sólo al sector de los residuos.

[14] En el ámbito específico de los envases de plástico, con detalle de las dificultades en la práctica para su recuperación y reciclado, vid. HAHLADAKIS, J. N., IACOVIDOU, E. "Closing the loop on plastic packaging materials: what is quality and how does it affect their circularity?", en *Science of the Total Environment*, 630, 2018, pp. 1394-1400.

[15] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 2 de julio de 2014, "*Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*"; COM(2014) 398 final.

Fruto de esta estrategia, y de los posteriores programas y planes de acción[16], se vienen adoptando distintas normas, significativamente en forma de Directivas luego transpuestas por los Estados miembros de la UE, orientadas al cambio de paradigma productivo y de consumo frente al modelo "lineal" basado en el uso intensivo de recursos naturales y su consiguiente generación de residuos (y emisiones).

En este sentido, el concepto y modelo de "economía circular" cumple una función interpretativa significativa e integradora del sistema normativo[17], al denotar una nueva y compleja realidad a la que debe atender el legislador y los distintos operadores jurídicos al aprobar y aplicar la legislación vigente. En cualquier caso, no es posible desconocer que el reiterado concepto de "economía circular" cuenta con centenares (sino miles) de definiciones distintas (y a veces contrapuestas), cuyo examen excede del presente trabajo, al tiempo que se encuentra en constante revisión y actualización.

Si bien es posible entender que la senda hacia el "residuo cero" se iniciaba ya en 2008 con la aprobación de la Directiva (marco) 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos (la "**Directiva Marco sobre Residuos**")[18], el auténtico "paquete" normativo de economía

[16] Así se expresaba, en particular, el Plan de Acción de la UE "Cerrar el Círculo" para la Economía Circular (2015), a modo de introducción: "*la transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos, constituye una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva*"; COM(2015) 614 final.

[17] En este sentido, vid. DÍEZ SASTRE, S. *La formación de conceptos en el Derecho Público*, Marcial Pons, 2018, pp. 150 y 151.

[18] De forma sintética, sobre las novedades principales introducidas por la Directiva Marco sobre Residuos con miras a la "sociedad del reciclado", vid. ALENZA GARCÍA, J.F., "Una nueva Directiva europea renueva la regulación de los residuos", en *LegalToday*, enero de 2009; accesible a través del siguiente enlace:

circular de la UE no se produjo hasta junio de 2018, impulsado por el VII Programa General de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente (hasta 2020)[19] y en el marco de las medidas propuestas por el previamente aludido Plan de Acción de la UE "Cerrar el Círculo" para la Economía Circular (2015)[20]. Dicho paquete quedaba integrado, entre otros actos legislativos demostrativos del compromiso de la UE con el modelo de "economía circular" (*v. gr*., producción ecológica y su etiquetado, vehículos al final de su vida útil), por (i) la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva Marco sobre Residuos (la "**Directiva 2018/851**"); y, señaladamente, (ii) la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (la "**Directiva 2018/852**" y "**Directiva ERE**", respectivamente).

Este paquete normativo atiende al enfoque de "circularidad" y a su significación para el cambio de paradigma en la prevención y gestión de los residuos, en general, y de los residuos de envases, en particular, afirmando ya el primer considerando de la Directiva 2018/851 que "*a fin de que la economía sea verdaderamente circular, es necesario tomar medidas adicionales sobre producción y consumo sostenibles, centrándose en el ciclo de vida completo de los productos, de un modo que permita preservar los recursos y cerrar el círculo*".

https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/una-nueva-directiva-europea-renueva-la-regulacion-de-los-residuos-y-endurece-las-obligaciones-de-los-estados-de-los-productores-y-de-los-gestores-de-residuos-2009-01-21/

[19] Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, "*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*".

[20] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 2 de diciembre de 2015, "*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*"; COM(2015) 614 final.

Ciertamente, algunas normas incluidas en el reiterado paquete no se refieren prácticamente (ni definen, en absoluto) al concepto de "economía circular", como es el caso de la Directiva ERE tras su modificación por la Directiva 2018/852, pero introducen una regulación claramente orientada a la sostenibilidad a través del reaprovechamiento y optimización en el uso de recursos y materiales. Con carácter general o transversal, y sin perjuicio de cuanto se examina detalladamente en adelante, tales normas refuerzan las obligaciones de notificación, recogida y control a cargo de los Estados para contribuir a su mayor grado de cumplimiento[21].

Precisamente, por los problemas que plantea la gestión en la práctica de los residuos de envases, máxime de aquellos de plástico por su distinta tipología y variabilidad a lo largo de su cadena de valor[22], la Directiva ERE reviste especial trascendencia para el logro del modelo de "economía circular". Es por ello por lo que la Directiva ERE integra dicho modelo en los objetivos de la legislación sobre envases y residuos de envases de la UE, de modo que su gestión persiga, siempre atendiendo a la jerarquía de residuos, "*contribuir a la transición hacia una economía circular*".

En España, la Directiva ERE en su versión actualizada fue transpuesta, junto con las novedades introducidas por la Directiva 2018/851, por medio del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases

[21] En este sentido, vid. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 16 de enero de 2018, "*Sobre un marco de seguimiento para la economía circular*"; COM(2018) 29 final. En relación con la gestión de residuos, de hecho, dicha Comunicación pone de manifiesto los avances en la tasa de reciclado de envases de plástico entre 2008 y 2015 (-aprox.- 40%), aun siendo considerablemente inferior a las tasas de reciclado de residuos de envases de la UE en general (-aprox.- 66%).

[22] Al respecto, vid. HAHLADAKIS, J. N., IACOVIDOU, E. "Closing the loop on plastic packaging materials (…)", op. cit., pp. 1394-1400.

(“**RD 1055/2022**”)[23], muy ambicioso, con el objetivo de prevenir y reducir el impacto ambiental de los envases y residuos de envases durante todo su ciclo de vida, resultando aplicable a todos los agentes de la cadena de valor del producto con importantes implicaciones.

3. Envases de plástico y su (eco)diseño: prevención y sostenibilidad

Desde la perspectiva de la “circularidad”, el diseño de los envases reviste una trascendencia indiscutible: si pretende prevenirse o reducirse la generación de residuos de envases y su impacto asociado, las fases previas de la cadena de valor, como el diseño ecológico de los envases, permiten reducir la cantidad global de aquellos residuos mediante un enfoque basado, muy particularmente, en la reutilización y reciclabilidad[24].

Así vino a reconocerse, desde un primer momento, por la Estrategia de Economía Circular de la UE, afirmando que “*la transición a 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*” y que “*los productos*

[23] RD 1055/2022 que deroga todas las normas vigentes hasta la fecha en materia de envases y residuos de envases, como, señaladamente, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, y el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

[24] En este sentido, el diseño de los envases de plástico se proyecta sobre toda su cadena de valor, desde su producción hasta su valorización final (*v. gr*., reciclado), de modo que dicho diseño es preciso plantearlo tempranamente desde la aludida perspectiva de “circularidad”, tomando igualmente en cuenta la infraestructura y sistemas (y modelos de negocio) disponibles a tal efecto. Sobre este particular, incluyendo una propuesta de “principios del ecodiseño” para envases de plástico, vid. FAYOLE, C., et al. *For Better Not Worse: Applying Ecodesign Principles to Plastics in the Circular Economy*, ECOS, 2019, pp. 11-14.

pueden rediseñarse de forma que se utilicen más tiempo, se reparen, se actualicen, se reelaboren y finalmente se reciclen, en lugar de desecharse".

De hecho, el propio concepto de "ecodiseño" va íntimamente ligado a la idea misma de "prevención" (y también, como insistiremos, de reutilización y reciclado), entendida como el conjunto de medidas adoptadas en fase de concepción y diseño de producción, distribución y consumo de una sustancia, material o producto, para reducir, en particular, la cantidad de residuo o los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados (por emplear la definición introducida por la legislación interna de España sobre residuos)[25]. Del mismo modo, la propia Directiva Marco sobre Residuos, tras su modificación, incluye como medidas de prevención de la generación de residuos (y, claro, de residuos de envases) aquellas de fomento del "ecodiseño" (o diseño de productos eficientes en el uso de recursos, duraderos, reparables reutilizables y actualizables).

Tanto la legislación derivada de la UE como sus normas de transposición, como es el caso del RD 1055/2022, ponen actualmente en valor la importancia del ecodiseño de los envases, e incluso lo definen como sigue: "*el diseño del envase teniendo en cuenta criterios ambientales como, entre otros, la reducción en peso o volumen, la sustitución de materiales o sustancias peligrosas por otros menos peligrosos, la mejora de sus características de cara a su reutilización, el incremento de la reciclabilidad de los envases cuando se conviertan en residuos y el mayor o mejor uso de materiales*

[25] Igualmente, sobre la noción de "ecodiseño" y su doble perspectiva ecológica y comercial (unida a las expectativas de los consumidores), vid. LOBATO GAGO, I. *Economía Circular: De la "Eco-Obligación" a la "Eco-Oportunidad"*, CENEAM, 2017, pp. 170-178. A su vez, y respecto del sector específico de los envases de plástico, dicho autor reflexiona sobre las importantes barreras a su "ecodiseño", como sucede con algunos envases no reciclables por la tipología de polímeros empleados (*v. gr.*, bandejas de envasado de alimentos con "láminas multicapa") o con los envases con "diseños enmascarados" por añadidos comerciales que imposibilitan (o reducen) su potencial reciclaje (*v. gr.*, envases de bebidas recubiertas con materiales no reciclables).

obtenidos a partir del reciclado de residuos de envases" (art. 2.d RD 1055/2022).

Tal y como se observa, el diseño de los envases se concibe hoy de forma plenamente integrada con la idea de sostenibilidad, de modo que permita reducir la generación de residuos (y su impacto ambiental) a lo largo de todo su ciclo de vida[26]: desde la fabricación de dichos envases hasta su consumo final, pasando por la distribución y transporte de los mismos. En este sentido, actualmente se encuentra en tramitación un nuevo Reglamento sobre diseño ecológico de productos sostenibles[27], por el que se establecen requisitos de "ecodiseño" por grupos de productos específicos (no limitados, como hasta ahora, a aquellos relacionados con la energía) a fin de mejorar su "circularidad", eficiencia energética y otros aspectos de sostenibilidad medioambiental, incluyendo, entre otros, los siguientes: (i) durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad del producto; (ii) eficiencia energética y de recursos; (iii) contenido reciclado; (iv) huella de carbono; o (v) información del producto (*v. gr*., "pasaporte digital" como medida orientada a proporcionar datos sobre su sostenibilidad ambiental y a facilitar la toma de decisiones por parte de consumidores y agentes económicos).

4. Producción, distribución y uso (consumo) de envases de plástico: "quien contamina paga"

[26] A diferencia de la idea de "sostenibilidad", el concepto de "ciclo de vida" no goza aún de madurez suficiente para instituirse como auténtico principio del Derecho ambiental, por falta precisamente de reconocimiento como tal en los tratados internacionales y en la legislación regional de la UE y nacional de sus Estados miembros. En este sentido, vid. RÖMPH, T.J., CRAMER, J. M. "How to improve the EU legal framework in view of the circular economy", en *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 38, 3, 2020, p. 259.

[27] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2022, por el que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles y se deroga la Directiva 2009/125/CE (expte. núm. 2022/0095/COD); COM(2022) 142 final.

Unido a lo anterior, y siguiendo la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la "*Estrategia europea para el plástico en una economía circular*" ("**Estrategia sobre Plástico**")[28], las pautas de generación y consumo de envases y restantes productos plásticos, a nivel global y regional de la UE, exigen que también su producción, distribución y uso respondan a las necesidades de reutilización, reparación y reciclado propias de la "circularidad", y que se establezcan patrones y sistemas adecuados de prevención, en coherencia con el principio fundamental de "quien contamina paga".

Sin duda, la producción de envases guarda relación directa con su (eco)diseño, ya examinado previamente, de modo que la generación de nuevos envases atienda a su ciclo de vida completo, siendo duraderos, reparables y reciclables. A su vez, y respecto del consumo, se persigue su sostenibilidad, ofreciendo productos y servicios que cumplan con los criterios de la "economía circular", a cuyos efectos resulta imprescindible que se facilite información clara a los consumidores y usuarios sobre durabilidad, reparabilidad y eficiencia de los envases puestos en el mercado[29].

Precisamente, la "circularidad" en la economía del plástico depende, en buena medida, de la prevención en la generación de envases, sobre todo de aquellos de un solo uso, cuya presencia en el entorno se traduce habitualmente en desechos o, significativamente, "basura marina", en cuanto que una de las principales preocupaciones del legislador europeo detrás, en particular, de la

[28] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 16 de enero de 2018, "*Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*"; COM(2018) 28 final.

[29] Así lo reconoce, como dejamos apuntado, la propuesta de Reglamento sobre diseño ecológico de productos sostenibles, al incorporar medidas como el "pasaporte digital" del producto, destinado a registrar, procesar y compartir información entre empresas de la cadena de suministro, autoridades y consumidores, o, incluso, "clases de rendimiento" (*v. gr.*, de "A" a "G") para facilitar la comparación entre distintos productos.

Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

A tal fin, el legislador europeo apuesta decididamente por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor ("**RAP**"), por su eficacia demostrada en distintos Estados miembros de la UE, ante la falta de incentivos habitualmente de los consumidores y usuarios para ajustar sus pautas de consumo y, por tanto, la necesidad de involucrar a los "productores de productos" en la prevención y gestión de los residuos generados de envases de plástico, en particular[30].

Por medio de los sistemas RAP, y en función del alcance de las obligaciones fijadas por la normativa aplicable a cada flujo de residuos, los "productores de productos" asumen la responsabilidad financiera (o financiera y organizativa) de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un determinado producto, en aplicación del principio de "quien contamina paga". En particular, a través de los sistemas RAP, se persiguen los siguientes fines específicos[31]:

i. Responsabilizar a los productores de los costes de los distintos productos al final de su vida útil y, de este modo, incentivar un mejor diseño que permita reducir tales costes.

ii. Mejorar las tasas de reutilización y reciclado.

iii. Reducir los costes de gestión de residuos para el sector público (señaladamente, Ayuntamientos) y contribuyentes, mediante su transferencia a los productores (y, en realidad, a los consumidores,

[30] En este sentido, vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04* (…), op. cit., pp. 35-42.

[31] Ibidem, p. 35.

dado que las tasas o cuotas de los sistemas RPA se acaban internalizando en el precio final de cada producto).

En España, recientemente, el RD 1055/2022 ha supuesto un punto de inflexión en los sistemas RAP aplicados a envases, al responsabilizar a la persona o entidad que introduce productos envasados en el mercado nacional de España (y no ya únicamente a su poseedor final) de su gestión al final de su vida útil, e, incluso, extender su alcance a los envases comerciales e industriales (y no sólo, como con la normativa anterior, a los envases domésticos).

5. Recogida y gestión de los residuos de envases de plástico: objetivos y sistemas

Muy significativamente, por su incidencia en el ámbito propio de los traslados transfronterizos de residuos de envases, luego examinados, la legislación de la UE se orienta a la adecuada gestión de dichos residuos, dados los efectos e impactos negativos que su abandono o tratamiento inapropiado provocan sobre los recursos naturales, los ecosistemas y el paisaje, por un lado, y la necesidad de aprovechar y conservar en la medida de lo posible todos los productos y materiales, de forma coherente con el enfoque de “circularidad”.

No sólo eso, pues, sobre todo, la gestión de residuos dentro de la UE se plantea en términos de “proximidad y autosuficiencia”, en cuanto que principios fundamentales con incidencia, como verificaremos, en el régimen aplicable a los traslados de residuos de envases de plástico. Así es, tales principios encargan uno de los postulados básicos de la política ambiental de la UE, cual es el “*principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*” (art. 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE): mientras que la “autosuficiencia” procura que la UE (dentro del ámbito geográfico correspondiente, en la medida de lo posible)

sea capaz de gestionar debidamente sus propios residuos generados, la "proximidad" aspira a que dichos residuos sea tratados (valorizados o, en su defecto, eliminados) en las plantas o instalaciones más cercanas al lugar de su generación[32].

Su proclamación expresa se encuentra recogida, a los efectos ahora concernidos, (i) a nivel de la UE, en la Directiva Marco sobre Residuos, cuyo art. 16 ("*Principios de autosuficiencia y proximidad*") se orienta a lograr que la UE en su conjunto "*llegue a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos así como de valorización de los residuos domésticos mezclados*" y que dichas operaciones de tratamiento puedan llevarse a cabo "*en una de las instalaciones adecuadas más próximas*"[33], y, (ii) a nivel interno de España, en la Ley 7/2022, cuyo art. 9 ("*Autosuficiencia y proximidad*") impone con carácter general a las Administraciones Públicas la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para el establecimiento de una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados que permita su tratamiento "*más próximo a su lugar de generación*", de forma coherente con las disposiciones de la Directiva Marco sobre Residuos.

En la actualidad, la UE tiene establecidos, a escala europea, distintos objetivos en materia de valorización de residuos de envases, actualizados tras la entrada en vigor de la Directiva 2018/852 por la que se modifica la Directiva ERE, "*a fin de reflejar mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular*" (según indica su segundo considerando).

---

[32] En este sentido, vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (arts. 31 y 32)", en en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022, pp. 336 y 337.

[33] Aunque, tal y como advierte el mismo precepto, sin que los principios de proximidad y autosuficiencia signifiquen que cada Estado miembro de la UE deba poseer la "*gama completa de instalaciones de valorización* final" en su territorio.

En particular, la Directiva ERE fija, tras su última modificación, los siguientes objetivos (generales y específicos por tipología de materiales, según se indica a continuación), y sus respectivos horizontes temporales de cumplimiento, correspondiendo a los distintos Estados miembros de la UE planificar su logro e inversiones orientadas a tal fin:

i. Hasta el 31 de diciembre de 2025: (i) "*se reciclará un mínimo del 65 % en peso de todos los residuos de envases*", y (ii) "*se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases*":

   a. Plástico: 50%.

   b. Madera: 25%.

   c. Metales ferrosos: 70%.

   d. Aluminio 50%.

   e. Vidrio: 70%.

   f. Papel y cartón: 75%.

ii. Hasta el 31 de diciembre de 2030: (i) "*se reciclará un mínimo del 70 % en peso de todos los residuos de envases*", y (ii) "*se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos que se indican seguidamente contenidos en los residuos de envases*":

   a. Plástico: 55%.

b. Madera: 30%.

c. Metales ferrosos: 80%.

d. Aluminio 60%.

e. Vidrio: 75%.

f. Papel y cartón: 85%.

Estos objetivos se encuentran alineados con la jerarquía de residuos establecida por la Directiva Marco sobre Residuos, asegurando así una valorización gradual y efectiva de los materiales económicamente valiosos y su reincorporación, siempre que sea posible, a la economía europea: (i) prevención; (ii) preparación para la reutilización; (iii) reciclado; (iv) otro tipo de valorización (*v. gr*., energética); y (v) eliminación.

Interesa advertir, en cualquier caso, que, pese a la decidida apuesta del legislador europeo por la reutilización de envases, la Directiva ERE (tras sus sucesivas modificaciones) no contiene a la fecha del presente trabajo objetivos cuantitativos de reutilización a escala europea, aunque ahora exige a los distintos Estados miembros de la UE "*fomentar el aumento de la proporción de envases reutilizables comercializados y de los sistemas de reutilización de envases*" (art. 5.1).

Por supuesto, al margen del desarrollo por parte de los distintos Estados miembros de la UE de las infraestructuras de gestión de residuos necesarias para el cumplimiento de los objetivos previamente identificados, se precisan igualmente de las oportunas instalaciones y sistemas de recogida de residuos de envases.

A tal efecto, la legislación sobre envases y residuos de envases (europea y nacional) establece la necesidad de implementar sistemas de devolución o recogida (o ambas) de envases usados y de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos. Entre otros sistemas posibles, interesa referirse a los denominados sistemas de depósito, devolución y retorno ("**SDDR**"), dirigidos a la recuperación y valorización de los envases puestos en el mercado para devolverlos a la cadena de producción y consumo, y a los conocidos como sistemas integrados de gestión (SIG), actualmente vinculados a los denominados sistemas colectivos de RAP (SCRAP)[34], y cuyo planteamiento incide, sobre todo, en el final de la vida útil de los envases para asegurar su correcta gestión como residuo. Ambos sistemas, pudiendo configurarse de forma alternativa o complementaria, sirven al cumplimiento de la jerarquía de residuos, aunque quizá aquellos sistemas SDDR permitan en mayor medida contribuir a "cerrar el círculo" de la cadena de valor del producto, por medio de la identificación y cuantificación de los residuos de envases sometidos a dichos sistemas ("*inputs*") y de la separación en origen de esos residuos para su eficiente valorización mediante reciclado.

Con la entrada en vigor del RD 1055/2022, y tras intensos debates e informes sobre su viabilidad[35], tales sistemas SDDR se han visto reforzados e

[34] Al respecto, la Ley 7/2022 (como ya previamente la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) establece un régimen transitorio de adaptación de los sistemas integrados de gestión (SIG) preexistentes al régimen de RAP y a sus propios sistemas. Sobre este particular, vid. PERNAS GARCÍA, J.J. "Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54, y 60)", en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022, pp. 413 y 414.

[35] Destaca, en este sentido, el *Estudio de viabilidad de la implantación de un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) en España*, elaborado por TRAGSATEC, de fecha 22 de septiembre de 2021, por el que se concluye que la introducción de dichos sistemas SDDR, junto con otras ventajas remarcables (*v. gr*., ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero -GEI-), "*no solo aumentaría la cantidad recuperada de material, sino también la pureza de lo recogido y por tanto la calidad de lo recuperado*", permitiendo "*la circularidad de los materiales y poder cumplir con el contenido mínimo de*

impulsados decididamente al establecerse con carácter obligatorio para determinadas tipologías de envases (señaladamente, envases reutilizables y ciertos envases de bebida de un solo uso[36]), mediante su canalización a través de aquellos otros sistemas colectivos (o individuales) de RAP, ya constituidos o por constituir.

Como regla específica en el cómputo de los objetivos marcados por la Directiva ERE, y a los efectos ahora concernidos (dejando al margen otras normas de cálculo aplicables con carácter general), se contempla que los residuos de envases "exportados desde la UE" se contabilicen a efectos de la consecución de aquellos objetivos por parte del Estado miembro de la UE en que se hayan recogido dichos residuos, siempre que (i) se cumplan los requisitos del art. 6 bis.3 de la Directiva ERE, y (ii) el exportador pueda demostrar que el traslado de los residuos cumple con los requisitos del Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de junio, relativo a los traslados de residuos (el "**Reglamento sobre Traslados**"), por un lado, y que el tratamiento de los residuos de envases fuera de la UE ha tenido lugar en condiciones equivalentes, de forma general, a los requisitos del Derecho de la UE aplicable en materia medioambiental, por otro.

---

rPET establecido en la Directiva de plásticos de un solo uso de la UE"; accesible a través del siguiente enlace:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/sgecocir/envases/210929espana_sddr_ttecent_miterd_web_tcm38-531126.pdf

[36] En este último caso, la norma establece un plazo de dos (2) años para que, en caso de incumplirse los objetivos de recogida separada, los productores de los siguientes productos establezcan sus sistemas SDDR mediante fórmulas individuales o colectivas de RAP: "*botellas de plástico de un solo uso* [y latas y envases de cartón] *de hasta 3 litros de capacidad para los productos de aguas minerales y de manantial, zumos, néctares, mezcla de frutas y hortalizas recién exprimidas, concentrados para disolución, bebidas refrescantes, energéticas, isotónicas y bebidas alcohólicas*".

III. Traslados de residuos de envases de plástico

1. Concepto, causas y problemática suscitada: traslados nacionales y transfronterizos de residuos de envases de plástico

Si, como empezamos por subrayar, la problemática en torno a los residuos constituye una de las principales manifestaciones de la "crisis ambiental" que enfrenta la humanidad, el "traslado" de residuos revela el alcance global de dicha problemática. Solo entre 1999 y 2011, las exportaciones de residuos dentro de la UE y hacia terceros países (sobre todo de Asia) aumentaron exponencialmente, hasta quintuplicarse en el caso de los residuos plásticos[37].

A partir de las definiciones dadas por la legislación europea de referencia (señaladamente, Reglamento sobre Traslados), por "traslado" cabe entender el transporte (por carretera, ferrocarril o vía aérea, marítima o terrestre) de residuos destinados a su valorización o eliminación llevado a cabo, por simplificar, (i) con origen y destino en un mismo país o territorio, o (ii) con origen en un país o territorio y destino en otro país o territorio, con independencia de la zona de tránsito[38].

---

[37] En este sentido, vid. Agencia Europea de Medio Ambiente (2012). *EEA Report no. 7/2012 "Movements of waste across the EU's internal and external* borders", pp. 20-25.

[38] Conforme al art. 2.34) del Reglamento sobre Traslados, en particular, se entiende por "traslado": "*el transporte* [por carretera, ferrocarril o vía aérea, marítima o terrestre] *de residuos destinados a la valorización o eliminación que se efectúe o vaya a efectuarse: a) entre un país y otro, o b) entre un país y los países y territorios de ultramar u otras zonas bajo la protección del primero, o c) entre un país y cualquier zona terrestre que no forme parte de país alguno con arreglo al Derecho internacional, o d) entre un país y la Antártida, o e) con origen en un país a través de alguna de las zonas anteriormente indicadas, o f) en el interior de un país atravesando alguna de las zonas anteriormente indicadas y que se inicie y termine en el mismo país, o g) desde una zona geográfica no sujeta a la jurisdicción de ningún país, con destino a un país*".

De este modo, es posible hablar de traslados nacionales (internos) o de traslados transfronterizos, respectivamente, en función de su origen y destino. En este último caso, además, y a los efectos del presente trabajo, el traslado transfronterizo de residuos, en general, y de residuos de envases, en particular, puede llevarse a cabo dentro de la UE o con origen o destino en un tercer país. Sin perjuicio de cuanto se revisa en adelante, interesa ya apuntar que el régimen legal aplicable a unos u otros traslados (nacionales y transfronterizos, dentro de la UE o hacia o desde terceros países) es distinto.

Son múltiples las causas que motivan el traslado de residuos de envases, empezando por la posibilidad de acceder a instalaciones o sistemas de valorización y eliminación de dichos residuos inexistentes en el país o territorio de origen[39], o simplemente menos costosos (en términos ambientales, sociales y económicos) que aquellos puestos a disposición en tal país o territorio. Adicionalmente, los residuos de envases son susceptibles de valoración económica, con o sin previa valorización, y su traslado guarda entonces también motivación de carácter comercial.

En este sentido, y según admite la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("**TJUE**"), por todas, en su sentencia de 9 de julio de 1992 (asunto "*Comisión/Bélgica*", C-2/90), los residuos constituyen auténticas mercancías, al tiempo que poseen "valor intrínseco", a los efectos, en particular, de la libre circulación de mercancías y restantes garantías aplicables sobre comercio. A su vez, otros pronunciamientos del mismo TJUE confirman, sin margen a duda, que el concepto de "residuo" no excluye

[39] Sobre este particular, la jurisprudencia (por todas, STS de 1 de marzo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:861; y STSJ de Baleares 213/2015, de 25 de marzo, ECLI:ES:TSJBAL:2015:283) se viene pronunciando en el sentido de confirmar la compatibilidad de las transferencias o traslados de residuos fuera del país o territorio de origen (señaladamente, en supuestos de islas) con el principio fundamental de proximidad, ya examinado, ante la falta de instalaciones o sistemas de tratamiento suficientes o adecuados.

aquellos objetos o sustancias susceptibles de reutilización económica o de transacción o cotización, siempre que su poseedor, por supuesto, tenga el deber o la intención de desprenderse de dichos objetos o sustancias (por todas, SSTJUE de 28 de marzo de 1990, asunto "*Vessoso y Zanetti*", C-206/88; y de 25 de junio de 1997, asunto "*Tombesi*", C-304/94)[40].

Es por ello por lo que, en el ámbito particular de los traslados de residuos, confluyen impulsos contrapuestos, representados respectivamente por las políticas ambientales en la gestión de residuos (sometida a los principios de proximidad y suficiencia) y por las políticas comerciales y sus intereses económicos asociados. Ambas políticas encuentran su respaldo dentro del ordenamiento jurídico de la UE, lo que demuestra las tensiones existentes y dificultades en el tratamiento que merecen (o deben merecer) los traslados de residuos ya en el propio ámbito europeo[41]. De hecho, cabe incluso afirmar que la legislación de la UE, por medio de la creación del mercado único (y "sin fronteras") europeo, integra una de las principales causas dinamizadoras de los traslados "intracomunitarios" de residuos de envases, reforzada por la mayor seguridad jurídica derivada de la armonización de las reglas (y objetivos) aplicables a la gestión de dichos residuos.

Desde un plano global, el crecimiento económico de algunos países del denominado Sur Global (particularmente, asiáticos) ha propiciado y sigue propiciando una demanda extraordinaria de residuos y otras "materias primas"

[40] Sobre la irrelevancia del valor económico de los residuos en orden a su calificación, así como sobre sus implicaciones respecto del reconocimiento de subproductos y del "fin de la condición de residuo", vid. ALENZA GARCÍA, J.F. "¿Objeto y finalidad de la nueva Ley de Residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuo", en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022, pp. 29-64.

[41] Vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit., pp. 313 y 314.

(incluyendo, singularmente, plásticos), provocando igualmente su aumento de precio, y, en fin, de traslados transfronterizos[42].

Aunque generan indudable interés comercial, los traslados de residuos de envases también representan auténticos riesgos, por sí mismos considerados, atendiendo al impacto ambiental asociado al transporte de residuos a escala nacional o internacional (*v. gr.*, consumo energético, emisiones), y, sobre todo, en relación con la inadecuada gestión de aquellos residuos en el país de destino, máxime en supuestos de transportes transfronterizos hacia terceros países del Sur Global[43].

Unido a lo anterior, los traslados ilegales de residuos de envases, según se analizan en adelante en este trabajo, plantean riesgos muy significativos sobre el medio ambiente (y, particularmente, en el caso de los residuos de envases de plástico, sobre los mares y océanos, en forma de "basura marina"[44]) e, incluso, sobre el propio mercado, al distorsionar precios y promover prácticas anticompetitivas.

---

[42] Traslados que, sobre todo tras las limitaciones impuestas por China a la importación de residuos plásticos en su territorio, como luego insistiremos, se producen habitualmente contraviniendo la legislación vigente. Así lo vino a reconocer, de hecho, en España, la misma Secretaría de Estado de Medio Ambiente en su *Nota de la Subdirección General de Residuos sobre traslados transfronterizos, especialmente de residuos de plásticos*, de fecha 18 febrero 2020, afirmando que "*se ha podido detectar que una parte importante de residuos de plásticos exportados a los países asiáticos desde España no son trasladados de acuerdo con la normativa vigente, pudiendo resultar en muchos casos como traslados ilícitos*"; accesible a través del siguiente enlace:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/notawebplasticos_tcm30-503189.pdf

[43] Al respecto, vid. Agencia Europea de Medio Ambiente (2019). *ETC/WMGE Report no. 5/2019* "*Plastics waste trade and the environment*", pp. 23 y 24.

[44] Se estima en (aprox.) ciento cincuenta (150) millones de toneladas de plástico, constituyendo así un problema ambiental de enorme magnitud, máxime si se toma en cuenta que dicha "basura marina" tarda mucho más tiempo en degradarse en mar que en tierra, debido a la temperatura (inferior) y a la presencia de determinados componentes o sustancias (*v. gr.*, sal). Ibidem, p. 22.

2. Convenio de Basilea y sus enmiendas: residuos de envases de plástico como residuos peligrosos, ¿o no?

A nivel internacional, el flujo de residuos peligrosos y otros residuos se encuentra regulado por el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de fecha 22 de marzo de 1989 (el "**Convenio de Basilea**"). Se trata del principal instrumento jurídico a escala global sobre traslados transfronterizos de residuos peligrosos y otros residuos, y su gestión ambientalmente racional, cuyo origen radica en la preocupación, ya desde principios de la década de 1980, por la indebida gestión de residuos en determinados países o territorios importadores de desechos tóxicos y otros desechos peligrosos (señaladamente, África) y, sin duda, por la escalada de los costes asociados a su eliminación[45].

Junto con la mayor conciencia ambiental y el profundo desarrollo del Derecho ambiental internacional desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972 para dar comienzo a la conocida como tercera etapa del Derecho ambiental internacional[46], surge entonces el Convenio de Basilea, en vigor desde mayo de 1992, con la finalidad de controlar las exportaciones e importaciones de desechos peligrosos y su eliminación, así como de reducir su volumen de intercambio, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente. En particular, por

[45] En este sentido, vid. KUMMER PEIRY, K. "Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", en *United Nations Audiovisual Library of International* Law, 2011, p. 1-11.

[46] Etapa caracterizada por la mundialización e institucionalización del Derecho ambiental internacional, debido muy significativamente al mayor reconocimiento de la complejidad y alcance de los problemas ambientales y de la necesidad de adoptar medidas para afrontarlos por parte de los distintos (y crecientes en número) Estados, junto con la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En este sentido, vid. LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURILLAS, J-C. *Administración y Legislación Ambiental*, Dykinson, 2022, pp. 140-145.

medio del Convenio de Basilea se persigue restringir los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (salvo en determinados supuestos de "manejo ambientalmente racional"[47]) e instaurar un sistema regulador de dichos traslados, en caso de resultar admisibles.

A tal efecto, el Convenio de Basilea se proyecta sobre una amplia gama de desechos definidos por la norma como "desechos peligrosos", en función de su origen y/o composición y de sus características, lo que permite su inclusión en el Anexo I (y VIII y IX) de aquella convención (*v. gr*., desechos de medicamentos, desechos que contengan bifenilos policlorados -PCB-) o en la legislación interna del "*Estado de exportación, importación o tránsito*" (art. 1), así como también sobre dos (2) grupos de desechos calificados como "otros desechos", a saber: residuos recogidos de hogares y residuos resultantes de la incineración de los primeros (Anexo II del Convenio de Basilea).

Dejando al margen las disposiciones generales y transversales del Convenio de Basilea, y sin perjuicio de todo cuanto se examina con mayor detalle en adelante, se establecen una serie de prohibiciones, de modo que no se permite la exportación de desechos peligrosos a la Antártida, a un Estado que no sea parte del Convenio de Basilea o a un Estado parte que haya prohibido la importación de desechos peligrosos (art. 4), al tiempo que se contempla la posibilidad de suscribir acuerdos bilaterales o multilaterales (o regionales) sobre el manejo de residuos peligrosos entre Estados parte o con otros Estados que no sean parte del Convenio de Basilea, siempre que tales acuerdos "*no menoscaben el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos que estipula el presente Convenio*" (art. 11). En cambio, los traslados transfronterizos de residuos que no se

[47] Conforme al art. 2.8 del propio Convenio de Basilea, por "manejo ambientalmente racional" de desechos se entiende "*la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los desechos peligrosos y otros desechos se manejen de manera que queden protegidos el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos que pueden derivarse de tales desechos*".

encuentren, por principio, prohibidos, se admiten en la medida en que representen una solución ambientalmente racional, se respeten los principios de gestión ambientalmente racional y no discriminación[48], y se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones reglamentarias del Convenio de Basilea.

Precisamente, las aludidas disposiciones reglamentarias constituyen la pieza clave del Convenio de Basilea originalmente aprobado, a partir del concepto esencial de consentimiento previo fundamentado[49] y de las exigencias de notificación y suministro de información sobre los traslados a realizar.

Actualmente, forman parte del Convenio de Basilea ciento noventa y un (191) Estados (y organizaciones), incluyendo la Unión Europea, desde 1993 por Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero, y España, desde 1994 por Instrumento de ratificación de 7 de febrero (BOE núm. 227, de 22 de septiembre). A su vez, y como sucede habitualmente con los convenios multilaterales, el Convenio de Basilea establece su propio marco institucional, configurado en torno a las Conferencias de las Partes (órgano supremo de toma de decisiones) ("**COP**") y la Secretaría del Convenio de Basilea (facilitada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –

[48] Junto con estos principios fundamentales, la regulación sustantiva del Convenio de Basilea se inspira en otros tanto, como, señaladamente, los siguientes: (i) "minimización", orientado a la reducción en la medida de lo posible de la generación de residuos (desde la doble perspectiva de cantidad y riesgos asociados), y (ii) "proximidad", en igual sentido al ya expuesto respecto de la legislación europea sobre residuos, de modo que los desechos sean tratados tan cerca como sea posible de su lugar de generación. En este sentido, vid. CUBEL SÁNCHEZ, P. "El comercio internacional de desechos y la protección del medio ambiente. La Organización Mundial del Comercio y el Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación", en *Anuario Español de Derecho Internacional*, XIV, 1998, pp., 675-679.

[49] En realidad, se trata de un auténtico principio estructural del Convenio de Basilea, por cuya virtud ningún Estado parte del Convenio de Basilea debe permitir que se exporten desechos peligrosos a otros que no hayan prestado su consentimiento en la forma reglada por dicha convención. Ibidem, p. 675.

"**PNUMA**"-, con la función básica, entre otras, de promover y posibilitar el intercambio de información en el marco de dicha convención).

Desde su adopción y entrada en vigor, el Convenio de Basilea viene experimentando numerosos avances, entre los que destacan los siguientes[50]:

i. COP II (1994): Decisión de las Partes de prohibir de inmediato todos los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos de Estados parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ("**OCDE**") hacia Estados que no formen parte de dicha OCDE destinados a su eliminación definitiva (y, a partir del 31 de diciembre de 1997, a operaciones de reciclado y recuperación).

ii. COP III (1995): "*enmienda de prohibición*" al Convenio de Basilea (art. 4A), relativa a la prohibición de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos destinados a operaciones de eliminación del Anexo IV A (y, a partir del 31 de diciembre de 1997, Anexo IV B) hacia Estados no incluidos en el Anexo VII (Decisión de las Partes BC-III/1).

iii. COP IV (1998): introducción de dos (2) listas de desechos específicos (A y B) como nuevos Anexos VIII y IX del Convenio de Basilea (constituyen aclaraciones del art. 1.1.a).

[50] Al respecto, la página web oficial del Convenio de Basilea proporciona toda la información sobre sus sucesivas COP, con detalle de los respectivos informes y acuerdos alcanzados; accesible a través del siguiente enlace:

https://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/OverviewandMandate/tabid/1316/Default.aspx

iv. COP V (1999): adopción del Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de derechos peligrosos y su eliminación.

v. COP VI (2002): introducción de un mecanismo para promover la implementación y cumplimiento del Convenio de Basilea (Decisión de las Partes BC-VI/12).

En lo que a los residuos de envases de plástico, en particular, se refiere, el Convenio de Basilea fue enmendado de forma muy significativa en 2019 (COP XIV), mediante Decisión de las Partes BC-XIV/12 (la "**Enmienda para Plásticos**"), con entrada en vigor en fecha 1 de enero de 2021. Esta Enmienda para Plásticos, destinada a reforzar el control de los movimientos transfronterizos de desechos plásticos, no supone ninguna prohibición a la importación, exportación o tránsito de residuos plásticos, sino sólo una clarificación del ámbito de aplicación del Convenio de Basilea, por medio de la incorporación de nuevas categorías de desechos en sus Anexos II, VIII y IX, como sigue[51]:

[51] Algunos Gobiernos, entidades y organizaciones vienen publicado, tras la adopción de la Enmienda para Plásticos, guías o notas explicativas para facilitar su aplicación, a partir de la correspondencia entre tipologías de residuos plásticos y su respectivo trámite conforme al Convenio de Basilea. Entre otros, y por resultar especialmente ilustrativo, cabe mencionar los *Criterios de Aplicación de la Enmienda BC-14/12 del Convenio de Basilea Sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos y su Eliminación*, emitidos por la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental del Gobierno de México; accesibles a través del siguiente enlace:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613386/Criterios_Aplicacio_n_de_la_Enmienda_BC-1412_Convenio_de_Basilea__1_.pdf

Y lo anterior sin perjuicio, claro, de las propias directrices y guías técnicas elaboradas en el seno del Convenio de Basilea, y, en particular, de las *Directrices técnicas para la identificación y el manejo ambientalmente racional de los desechos plásticos y para su eliminación* (UNEP/CHW/6/21); accesibles a través del siguiente enlace:

i. Anexo II (*Categorías de desechos que requieren una consideración especial*): se introduce una nueva categoría “Y48” que engloba todos los residuos plásticos, incluyendo las mezclas de desechos plásticos, con la salvedad de los residuos plásticos peligrosos (Anexo VIII) o presuntamente no peligrosos (Anexo IX). Aquellos residuos plásticos incluidos en el Anexo II del Convenio de Basilea se encuentra sujetos al procedimiento de consentimiento previo e informado.

ii. Anexo VIII (*Desechos peligrosos*): se introduce una nueva categoría “A3210” relativa a los desechos plásticos peligrosos, igualmente sujetos al procedimiento de consentimiento previo e informado.

iii. Anexo IX (*Desechos presuntamente no peligrosos*): se introduce una nueva categoría “B3011” relativa a los desechos plásticos, por principio, no peligrosos y, por tanto, no sujetos al procedimiento de consentimiento previo e informado, siempre y cuando tales desechos se destinen al reciclado de forma respetuosa con el medio ambiente y se encuentren prácticamente libres de contaminación y de otros tipos de desechos.

A partir de la Enmienda para Plásticos, el Convenio de Basilea se presenta como el único instrumento a nivel internacional que, siendo jurídicamente vinculante, se ocupa específicamente de los residuos plásticos, con la finalidad de concretar en este ámbito los tres (3) pilares de la aludida convención. En efecto, la Enmienda para Plásticos persigue mejorar el control de los movimientos transfronterizos de residuos plásticos (incluyendo, sin duda, envases), por medio de la regulación transparente y clara de las

file:///C:/Users/MVSC/Downloads/UNEP-CHW-WAST-GUID-PlasticWastes-English.pdf

condiciones para su comercio, al tiempo que constituye un fuerte incentivo para reforzar las infraestructuras nacionales de tratamiento (y eliminación, en su caso) de dichos residuos y contribuir a la creación de puestos de trabajo y oportunidades de negocio (*v. gr*., innovación en el diseño de alternativas al plástico como material de envases)[52].

Como luego revisaremos, aunque la Enmienda para Plásticos supuso desde un primer momento un cambio relevante en el comercio mundial de los residuos plásticos, lo cierto es que la identificación y control de los traslados de dichos residuos sigue siendo aún hoy un problema muy relevante en la práctica, debido, entre otros motivos, a la insuficiencia de recursos y de las directrices adoptadas hasta la fecha (en concreto, *Directrices técnicas para la identificación y el manejo ambientalmente racional de los desechos plásticos y para su eliminación*) y a las dificultades por discernir entre operaciones de reciclaje y otras técnicas o fórmulas de valorización e incluso eliminación de residuos plásticos.

3. Marco legislativo regional y nacional: distribución de competencias y dispersión normativa

3.1. UE

Como dejamos previamente apuntado, los traslados de residuos se encuentran actualmente regulados, a nivel regional de la UE, por el

[52] Aun así, la Enmienda para Plásticos arroja algunas sobras, nada desdeñables, como sucede con la indeterminación de las condiciones y criterios por los que se rigen las exenciones al procedimiento de consentimiento previo e informado (señaladamente, garantizar su destino a reciclado de manera ambientalmente racional y su composición por cantidades mínimas de contaminación y de otros tipos de desechos, como ya apuntamos), quedando en último término en manos de los distintos Estados parte del Convenio de Basilea (o incluso de los respectivos operadores económicos). En este sentido, vid. CAMPINS ERITJA, M. “Basilea, Roterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, núm.2, 2022, pp. 30 y 31.

Reglamento sobre Traslados, así como también por el Reglamento (CE) 1418/2007 de la Comisión, de 29 de noviembre, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos enumerados en los Anexos III o IIIA del Reglamento sobre Traslados, a determinados países a los que no es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos ("**Reglamento 1418/2007**").

Se trata de una materia compleja sobre la que las instituciones de la UE disponen de competencia para legislar, de forma compartida con sus Estados miembros, como España, conforme a los arts. 191 y *ss* del Tratado de Funcionamiento de la UE, por los que se recogen, en particular, los objetivos de la política ambiental de la UE, incluyendo "*la utilización prudente y racional de los recursos naturales*" y "*el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente*", y los principios generales de dicha política (entre otros, prevención y cautela, "quien contamina paga", y, muy significativamente en lo que a la gestión de residuos se refiere, "*corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*")[53].

En este sentido, por medio del Reglamento sobre Traslados se trata de asegurar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE en materia de residuos (y su jerarquía y gestión) por medio de la reglamentación y control de la trasferencia ("traslado") de desechos, teniendo asimismo en cuenta la disparidad de criterios y normativa, e incluso de instalaciones disponibles y su rendimiento, a fin de garantizar el debido tratamiento de dichos residuos en destino. Su ámbito de aplicación se extiende, no únicamente a los

[53] Tal complejidad se manifiesta con especial intensidad, como ya advertimos, cuando se toma en cuenta la naturaleza de los residuos como auténticas mercancías, y, por tanto, su sujeción a las técnicas jurídicas puestas al servicio de las libertades básicas que rigen el mercado interior de la UE (muy en particular, libre competencia y libre circulación de mercancías). Al respecto, vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit., pp. 312-314.

movimientos de desechos entre Estados miembros de la UE, ya sea en el interior del territorio comunitario o con tránsito por terceros países, sino también a los traslados de residuos fuera de la UE ("*extracomunitarios*"), esto es: a las importaciones en la UE de residuos de terceros países, a las exportaciones de la UE de residuos hacia terceros países, y al tránsito por la UE de residuos de un tercer país a otro.

Al tratarse de una competencia compartida (y no exclusiva), la acción normativa de la UE exige del debido respeto a los principios fundamentales de subsidiariedad y proporcionalidad, de modo que la UE se encuentra habilitada para legislar "*sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*", sin exceder nunca de lo necesario estrictamente para alcanzar tales objetivos (art. 5 del Tratado de la UE)[54].

Sin duda, la necesidad de disponer de normas comunes sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos a escala regional de la UE justifica sobradamente la intervención de la UE en dicha materia, no constreñida al ámbito interno de sus Estados miembros (de hecho, al contrario), a fin de garantizar la debida seguridad jurídica (e igualdad de trato) para todos los agentes económicos europeos, y, asimismo, evitar situaciones por las que determinados operadores pudieran optar por trasladar sus desechos hacia (o a través de) Estados miembros con normas nacionales

[54] Sobre el contenido y alcance de los aludidos principios de subsidiariedad y proporcionalidad, a la luz igualmente de la jurisprudencia del TJUE, vid. LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURILLAS, J-C. Administración y Legislación Ambiental (…), op. cit., pp. 186-194.

menos estrictas[55], o exportarlos a terceros países desde la UE en condiciones contrarias a la protección ambiental.

Unido a lo anterior, el Reglamento sobre Traslados asegura la coherencia en la aplicación por cada Estado miembro de la UE del Convenio de Basilea y de la Decisión del Consejo de la OCDE relativa a la *revisión de la Decisión sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización* (la "**Decisión OCDE**")[56], evitando o reduciendo obstáculos a los traslados de residuos dentro de la UE o al buen funcionamiento de su mercado interior. De hecho, ya avanzamos, el régimen de la UE sobre traslados de residuos resulta más estricto o exigente que aquel contenido en el Convenio de Basilea, al prohibir las exportaciones de residuos desde la UE a terceros países no pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio ("**EFTA**", por sus siglas del inglés) "*con destino a la eliminación*", y de residuos peligrosos (e incluso, en algunos casos, no peligrosos) fuera de la OCDE.

Al margen del Reglamento sobre Traslados y del Reglamento 1418/2007, otras normas de Derecho derivado de la UE inciden, en mayor o menor medida, sobre el régimen aplicable a los traslados de residuos, como sucede, sin carácter exhaustivo, con los Reglamentos (UE) 1257/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, relativo al reciclado de buques,

[55] Se trata del fenómeno conocido como "port hopping", sobre el que diversos informes de la Red de la UE para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Medioambiental (IMPEL) advierten de sus riesgos, debido a la desigual implementación de la legislación europea sobre traslados de residuos por parte de los distintos Estados miembros de la UE y a la existencia de distintos niveles de rigor en la aplicación de sus respectivos controles. Por todos, vid. IMPEL-TFS (2012). *Final Project Report no. 2011/18* "*Enforcement of EU Waste Shipment Regulation*" (IMPEL-TFS Enforcement Actions II), pp. 34.

[56] Decisión C(2001) 107 final del Consejo de la OCDE relativa a la revisión de la Decisión C(92) 39 final sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización.

y 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio, sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías, y, por supuesto, con la Directiva Marco sobre Residuos.

Actualmente se encuentra en fase de tramitación parlamentaria (expte. núm. 2021/0367/COD) una propuesta de nuevo reglamento relativo los traslados de residuos, formulada por la Comisión Europea en noviembre de 2021 (la "**Propuesta RTR**")[57]. Al encontrarse aún pendiente de aprobación, la Propuesta RTR no es objeto del presente trabajo, muy centrado, como luego se examina, en la vertiente más práctica de los traslados de residuos y sus requisitos y condiciones, sin perjuicio de cualquiera menciones, comentarios o advertencias que su contenido, en la versión actual propuesta, merezca.

A grandes rasgos, y sin perjuicio de cuanto se examina con mayor detalle en adelante, la legislación hoy vigente de la UE sobre traslado de residuos (integrada, principalmente, por el Reglamento sobre Traslados) limita y controla los movimientos trasfronterizos de desechos, dentro y fuera del territorio de la UE, prohibiendo algunos traslados y sometiendo otros (en función, siempre, de su destino) a procedimientos estrictos de notificación y consentimiento previo, con algunas salvedades, como sucede con las "*instalaciones de valorización con autorización previa*", o, por supuesto, con los residuos no peligrosos incluidos en la "Lista Verde" de la UE.

En coherencia con las determinaciones del Convenio de Basilea y sus enmiendas, los residuos plásticos (incluyendo envases) se encuentran clasificados como residuos peligrosos, no peligrosos o sometidos a "consideración especial", en función de su tipología y características, una vez

[57] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 17 de noviembre de 2021, relativa a los traslados de residuos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) n.º 2020/1056; COM 2021 709 final.

adaptado el Reglamento sobre Traslados a la Enmienda para Plásticos, por medio de Reglamento Delegado (UE) 2020/2174 de la Comisión, de 19 de octubre, por el que se modifican los Anexos IC, III, IIIA, IV, V, VII y VIII de aquel Reglamento sobre Traslados[58].

3.2. España

A nivel interno de España, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ("**Ley 7/2022**"), en sus arts. 31 y 32 (y correlativos), se ocupa hoy de regular los traslados de residuos, tanto "*en el interior del territorio del Estado*" como desde o hacia otros países ("*entrada y salida*" -y tránsito- del territorio nacional), respectivamente, como ya hiciera previamente su norma antecesora (a saber, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en sus arts. 25 y 26).

Se parte, entonces, del distinto régimen aplicable a los traslados de residuos en función de su origen y destino, de modo que la Ley 7/2022 remite a la legislación europea (señaladamente, Reglamento sobre Traslados) y a los tratados internacionales de los que España sea parte (en particular, Convenio de Basilea) para los traslados transfronterizos de residuos, mientras que los movimientos o transferencias de desechos dentro del territorio del Estado quedan regulados por la propia normativa nacional (al quedar, de hecho, fuera del alcance del Reglamento sobre Traslados, con independencia de que la

[58] Como previamente con otras tipologías de residuos (*v. gr*., aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos al final de su vida útil), las instituciones de la UE publicaron "*correspondents' guidelines*" (núm. 12) relativas a la clasificación de residuos plásticos, dirigidas a facilitar la interpretación y aplicación (sin carácter vinculante) del Reglamento sobre Traslados tras la entrada en vigor de la Enmienda para Plásticos. Al respecto, vid. Comisión Europea (2021). *Waste shipments correspondents' guidelines no. 12 on the classification of plastic waste*; accesibles a través del siguiente enlace:

https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Correspondents'%20guidelines%20No%2012%20final%20Nov%202021%20corr1.pdf

solución adoptada por cada Esta miembro de la UE, como España, deba guardar coherencia con su régimen de vigilancia y control, *ex* art. 33). Si bien es posible distinguir, sobre este último punto, entre traslados de residuos realizados "entre" comunidades autónomas (*i.e*., de una comunidad autónoma a otra"), por un lado, y traslados de residuos llevados a cabo "dentro" exclusivamente del territorio de cada comunidad autónoma, por otro, la Ley 7/2022 no introduce tal distinción, quedando entonces ambos supuestos recogidos o comprendidos, por principio, dentro de su ámbito de aplicación, aunque lo cierto es que dicha norma se orienta fundamentalmente a los traslados de residuos entre comunidades autónomas.

De todos modos, aunque la Ley 7/2022 se refiere a la posibilidad por parte de las comunidades autónomas de regular y aplicar su propio régimen de vigilancia y control sobre aquellos traslados de residuos realizados "dentro" de su territorio, ello no significa que las determinaciones de la Ley 7/2022 no les sean aplicable o deban tenerse en cuenta; al contrario: al margen del carácter básico de la legislación estatal, algunas de sus determinaciones gozan de alcance general (*v.gr*., contrato de tratamiento, documento de identificación), al tiempo que la propia norma dispone expresamente que aquel régimen de vigilancia y control que apliquen las comunidades autónomas sea coherente "*con lo establecido en este artículo*" (art. 31.11 de la Ley 7/2022)[59].

Junto con la Ley 7/2002, y en desarrollo de su art. 31, el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado ("**RD 553/2020**") recoge al detalle las condiciones y requisitos relativos a los traslados de residuos "*en el interior del territorio del Estado*", aludiendo expresa y únicamente a los movimientos de desechos "entre" comunidades autónomas para su valorización o eliminación,

[59] En este sentido, vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit.p. 318.

o para su tratamiento intermedio y almacenamiento (art. 1.2). En cambio, la Disposición adicional segunda del RD 553/2020, en coherencia con las determinaciones de la Ley 7/2022, permite a las comunidades autónomas adoptar normativa propia sobre sus traslados "interiores" de residuos (*i.e.*, dentro de su territorio), siempre que dicha normativa sea congruente y consonante con el régimen del Reglamento sobre Traslados.

En cualquier caso, por tanto, la legislación básica estatal debe completarse necesariamente con la legislación adoptada, eventualmente, por las comunidades autónomas, en lo que a los traslados de residuos dentro de su propio territorio se refiere, lo que plantea dudas adicionales sobre la posibilidad por parte de dichas comunidades autónomas de adoptar normas adicionales de protección en el ámbito específico de los traslados de residuos. Sin necesidad de ahondar en tal cuestión, por exceder del alcance del presente trabajo, sirva simplemente apuntar que, en la lógica ya expresada por algunos autores[60], la debida coherencia que el Reglamento sobre Traslados impone al legislador estatal, junto con la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia en su interpretación dada por el TJUE (en particular, STJUE de 13 de diciembre de 2011, asunto "*Daimler Chrysler*"), permitiría la adopción de normas de "mayor protección" (tanto al Estado respecto del legislador europeo como a las comunidades autónomas respecto del primero) siempre que resultasen necesarias, útiles, proporcionadas y no discriminatorias para garantizar la protección del medio ambiente (en cuanto que excepción a la libertad de circulación de mercancías admitidas por la jurisprudencia comunitaria, por todas, en la notoria STJCE de 20 de febrero de 1979, asunto "*Cassis de Dijon*").

[60] Ibidem, pp. 339-342.

IV. Traslados ilegales de residuos de plástico: naturaleza, causas y evolución

1. Concepto, causas y problemática suscitada: traslados ilegales de residuos de envases de plástico dentro de la UE y hacia (o desde) terceros países

Tal y como dejamos anotado con anterioridad, el Convenio de Basilea se concibe y nace, en la década de 1980, en respuesta a la preocupación por la indebida gestión de residuos en determinados países o territorios importadores de desechos tóxicos y otros desechos peligrosos (señaladamente, África), muy unida al tráfico descontrolado, ilegal, de dichos residuos hacia esos países o territorios[61]. Se trata, por tanto, de una preocupación ya presente en el mismo origen de la normativa de referencia sobre traslados de residuos.

Tanto es así que la definición (y consecuencias) del denominado "tráfico ilegal" de residuos se encuentra recogida en el propio Convenio de Basilea, cuyo art. 9.1 dispone los siguientes presupuestos, no acumulativos (sino alternativos), para que un determinado movimiento de desechos peligrosos (o de "otros desechos") se considere tráfico ilícito:

i. Que se realice "*sin notificación a todos los Estados interesados conforme a las disposiciones del presente Convenio*"; o

ii. Que se realice "*sin el consentimiento de un Estado interesado conforme a las disposiciones del presente Convenio*"; o

[61] Al respecto, vid. KUMMER PEIRY, K. "Convenio de Basilea (…)", op. cit., p. 1-11.

iii. Que se realice “con *consentimiento obtenido de los Estados interesados mediante falsificación, falsas declaraciones o fraude*”; o

iv. Que se realice “*de manera que no corresponda a los documentos en un aspecto esencial*”; o

v. Que se realice de manera “*que entrañe la eliminación deliberada (por ejemplo, vertimiento) de los desechos peligrosos o de otros desechos en contravención de este Convenio y de los principios generales del derecho internacional*”.

Según se verifica, el concepto de tráfico ilícito o ilegal de residuos se configura en términos muy amplios, no confinado solo a conductas pretendidamente delictivas o asociadas al crimen organizado, sino también a comportamientos negligentes, por incumplir con el régimen jurídico de los traslados de residuos establecido por el Convenio de Basilea. Siendo así, la simple omisión de información en documentos de circulación, o su ausencia, la falta de obtención del consentimiento por escrito de algún Estado interesado (*v. gr*., Estado importador), o incluso el transporte de desechos a instalaciones no designadas o distintas de las designadas inicialmente, constituyen supuestos de tráfico ilegal de residuos, con sus consecuencias y obligaciones dimanantes, según se revisa seguidamente.

En igual sentido, e incluso con mayor alcance, la definición de “traslado ilícito” contenida en el Reglamento sobre Traslados (art. 2.35) incluye todo traslado o movimiento de residuos efectuado (i) sin haber notificado a todas las autoridades competentes afectadas, (ii) sin autorización de las autoridades competentes afectadas, (iii) habiendo obtenido autorización de las autoridades competentes afectadas mediante “*falsificación, tergiversación o fraude*”, (iv) de modo que “*no aparezca especificado materialmente en los documentos de notificación o de movimiento*”, (v) de modo que “*dé lugar a*

una valorización o una eliminación que infrinja la normativa comunitaria o internacional", (vi) de modo contrario a los arts. 34, 36, 39, 40, 41 y 43 del Reglamento sobre Traslados (sobre distintas prohibiciones de importación y exportación de residuos), o (vii) de modo que, en relación con residuos de la "Lista Verde" y otros residuos destinados a análisis de laboratorio (art. 3 del Reglamento sobre Traslados, apartados 2 y 4), se compruebe que dichos residuos no figuran en los Anexos III, IIIA o IIIB del Reglamento sobre Traslados, no se cumpla con su art. 3, apartado 4, o "el *traslado se efectúe de un modo no especificado concretamente en el documento que figura en el anexo VII*".

En cualquier caso, lo cierto es que la problemática fundamental en torno al tráfico ilegal de residuos se produce con el crimen organizado, de modo que dicho fenómeno puede incluirse, por su naturaleza y significación, dentro de la conocida en ocasiones como criminalidad ambiental transnacional, englobando actividades igualmente ilícitas como el comercio internacional de especies de animales y vegetales silvestres o de recursos naturales protegidos (*v. gr*., madera) en contra de lo dispuesto por los tratados o legislación en cada caso aplicables[62]. Tal forma de criminalidad se caracteriza, muy destacadamente, por el hecho de que sus autores, productos y, habitualmente, beneficios obtenidos exceden de las fronteras de un país o territorio y se proyectan sobre otros países o territorios con la finalidad de obtener ganancias ilícitas[63], al tiempo que suelen crear o aprovechar sinergias

[62] Sobre los principales delitos transnacionales contra el medio ambiente, y su magnitud estimada, incluyendo el tráfico ilegal de residuos, vid. NELLEMANN, C., et al. *La crisis de delitos contra el medio ambiente. Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Una evaluación de respuesta rápida del PNUMA*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal, Nairobi y Arendal, 2014, pp. 15-19.

[63] En este sentido, vid. ELLIOT, L. "Fighting Transnational Environmental Crime", en *Journal of International Affairs*, Vol. 66, núm. 1, 2012, p. 89.

o vincularse con otras formas de criminalidad (*v. gr*., corrupción, tráfico de armas, blanqueo de capitales).

Como causas principales del tráfico ilícito de residuos, y, destacadamente, de aquellos de envases de plástico, cabe referirse a los siguientes factores, en particular: (i) socioeconómicos, dada la necesidad (e incluso dependencia) de algunos países y territorios de materias primas y bienes de segunda mano, junto con el abaratamiento en costes de gestión que la exportación de residuos hacia esos países y territorios representa, y, claro, con los beneficios obtenidos por las organizaciones criminales (y otros operadores ilegales) en un mercado con grandes oportunidades de negocio ilícito; (ii) políticos y medioambientales, dadas las regulaciones dispares entre los distintos países sobre traslados de residuos, lo que provoca el efecto perverso de las jurisdicciones de conveniencia, o incluso la adopción por parte de las organizaciones criminales de nuevas fórmulas para eludir la legislación aplicable y así seguir con sus actividades ilícitas; y (iii) de aplicación deficiente, unido a lo anterior, dada la complejidad y recursos necesarios para detectar, investigar y enjuiciar las actividades de tráfico ilícito de residuos (en ocasiones, resulta complicado incluso distinguir entre bienes y desechos a los efectos de aplicar el Convenio de Basilea y restantes disposiciones de referencia)[64].

Tal y como viene destacando la ONU y otras organizaciones a nivel internacional, el tráfico ilícito de residuos plásticos supone, en la actualidad, un problema de gran alcance y dimensiones, al involucrar una red muy amplia

[64] Al respecto, vid. UN CC: e-Learn (2022). *Los desechos plásticos y el Convenio de Basilea* "*¿Cómo podemos combatir el tráfico ilícito de desechos plásticos?*", pp. 3 y 4.

de operaciones, cada vez más sofisticadas, para eludir los distintos sistemas y regímenes de control establecidos[65].

Si bien, históricamente, la gran mayoría de residuos de envases de plástico se destinaban al gigante asiático, China (-aprox.- 45% desde 1992)[66], las políticas y controles adoptados por dicho país a partir de 2013 significaron la dispersión de las exportaciones de aquellos residuos hacia otros terceros países (*v. gr*., Malasia, Tailandia, India), no siempre siguiendo las prescripciones del Convenio de Basilea y restante normativa aplicable, con las dificultades añadidas en la represión del tráfico ilegal. Junto con Asia, también Europa y, en menor medida, África reciben, mediante tráfico ilegal, residuos de envases de plástico.

A fin de ilustrar la significación del tráfico ilícito de residuos de plástico, en particular, la conocida Operación "*Green Earth*", dirigida por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con el apoyo del PNUMA y del Convenio de Basilea, puso de manifiesto más de cien (100) casos de traslados ilegales de residuos (en su gran mayoría, por vía marítima) con un total de cuarenta y cinco (45) casos relativos a plásticos, por una cantidad equivalente de sesenta y ocho (68) millones de kilogramos (68.000.000,00 kg.)[67]. También la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) o la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) vienen incidiendo en las tendencias delictivas observadas sobre residuos plásticos a través de proyectos como, entre otros, "*LIFE SMART Waste Project*", por el que se

[65] En este sentido, vid. RUCEVSKA I., et al. *Waste Crime – Waste Risks: Gaps in Meeting the Global Waste Challenge. A UNEP Rapid Response Assessment*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal, Nairobi y Arendal, 2015, p. 41.

[66] Sobre las tendencias y datos relativos a exportaciones e importaciones de residuos plásticos en China, vid. BROOKS, A. L., et al. "The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade", en *Science Advances*, 4, 6, 2018, p. 2.

[67] Al respecto, vid. PNUMA (2019). *East Asia Customs propose a regional operation to target illicit transboundary movement of waste.*

advierte de la amenaza creciente (sobre todo, desde 2018) vinculada a los delitos y otras conductas ilícitas por traslado de residuos plásticos de envases y otros productos. De hecho, con ocasión de dicho proyecto, la Agencia de Protección Ambiental de Escocia puso de relieve que, a raíz de las políticas y controles adoptados por China para limitar sus importaciones de residuos plásticos, es posible estimar un aumento del crimen organizado en torno al traslado de dichos residuos (y de sus daños ambientales asociados), sobre todo si se toma en cuenta que las tendencias proyectadas hasta 2030 apuntan a una "recolocación" (reemplazo) de (aprox.) ciento once (111) millones de toneladas de residuos de plástico en otros países alternativos[68].

2. Intervención y control sobre los traslados ilegales de residuos de envases de plástico: régimen aplicable

De acuerdo con las previsiones del mismo art. 9 del Convenio de Basilea, los movimientos trasfronterizos de residuos considerados "tráfico ilícito", a partir de los requisitos previamente revisados, traen consigo las siguientes consecuencias principales, en función del sujeto responsable en cada caso:

i. Exportador / generador: devolución de los desechos al Estado de exportación o, "*si esto no fuese posible*", eliminación de otro modo de conformidad con las disposiciones del Convenio de Basilea, dentro del plazo de treinta (30) días desde el momento en que el Estado de exportación haya sido informado del tráfico ilícito, o, en su caso, dentro de cualquier otro periodo que convengan los Estados interesados (art. 9.2). No se permite ninguna oposición, obstáculo o impedimento a la devolución al Estado de exportación de los desechos afectados por tráfico ilícito, a fin de asegurar el

[68] Sobre este particular, vid. SEPA (2019). *Smarter Regulation of Waste in Europe (LIFE13 ENV-UK-000549) LIFE SMART Waste Project*, p. 17.

cumplimiento de las medidas previstas por el Convenio de Basilea, por lo que la aludida “imposibilidad” a aquella devolución debe producirse por auténticas razones técnicas o materiales.

ii. Importador / eliminador: eliminación de los desechos de manera ambientalmente racional dentro del plazo de treinta (30) días desde el momento en que el Estado de importación haya tenido conocimiento del tráfico ilícito, o, en su caso, dentro de cualquier otro periodo que convengan los Estados interesados (art. 9.3). De nuevo, como medida para garantizar la aplicación de las medidas previstas por el Convenio de Basilea, se establece que sus Estados parte cooperen, según sea necesario, para la eliminación de los desechos en forma ambientalmente racional.

iii. Otros sujetos distintos del exportador / generador / importador / eliminador: cooperación entre los Estados parte interesados u otros Estados parte en el Convenio de Basilea, según proceda, para garantizar que los desechos de que se trate se eliminen cuanto antes de forma ambientalmente racional en el Estado de exportación, en el Estado de importación o en cualquier otro lugar que resulte conveniente (art. 9.4).

Adicionalmente a lo anterior, la regulación del tráfico ilícito de residuos en el Convenio de Basilea se cierra con el mandado a sus Estados parte de “*promulgar las disposiciones legislativas nacionales adecuadas para prevenir y castigar el tráfico ilícito*”, y, claro, de cooperar para alcanzar los objetivos de dicha convención en la lucha frente al tráfico ilegal.

Efectivamente, en último término, el éxito del modelo de intervención y control del Convenio de Basilea sobre traslados ilegales de residuos depende de las medidas adoptadas a nivel nacional (y regional), empezando por la

designación de la “autoridad competente” encargada de recibir y responder a las notificaciones sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de otro tipo, y finalizando con la tipificación de delitos penales por conductas de tráfico ilícito de residuos. En este sentido, el propio art. 4.3 del Convenio de Basilea se encarga de establecer (en realidad, predeterminar) que dicho tráfico ilícito de residuos tenga la consideración de “delito” por todos sus Estados parte, incluyendo, por tanto, la UE y España.

Sobre la implementación por cada Estado parte del Convenio de Basilea de las medidas necesarias para prevenir y luchar frente al tráfico ilícito, y, en particular, para asegurar la eficacia de las consecuencias previstas por el art. 9 de aquella convención (ya expuestas), el Comité de Aplicación y Cumplimiento del Convenio de Basilea puso a disposición de los Estados parte, a partir igualmente de sus observaciones y opiniones, orientaciones sobre la aplicación del Convenio de Basilea en lo relativo al tráfico ilegal (párrafos 2, 3 y 4 del art. 9). En su versión final aprobada[69], dichas orientaciones clarifican conceptos y ayudan a determinar la existencia de conductas de tráfico ilegal de residuos y sus responsables, a efectos de aplicar las disposiciones del Convenio de Basilea, e incluso regulan cuestiones conexas como la compensación por daños o la financiación de emergencia.

2.1 Cooperación, colaboración y fiscalización

En relación con la cooperación y colaboración interinstitucional, tanto a nivel nacional como internacional, se trata de uno de los aspectos de mayor calado para la prevención y lucha contra el tráfico ilegal de residuos plásticos, lo que involucra a múltiples organismos de control (*v. gr*., en puertos, fronteras). En

[69] Al respecto, vid. Convenio de Basilea (2019). *Guidance on the implementation of the Basel Convention provisions dealing with illegal traffic (paragraphs 2, 3 and 4 of Article 9)* (UNEP/CHW.13/9).

este sentido, la debida cooperación entre autoridades competentes puede establecer por ley (cada Estado parte en el Convenio de Basilea decide sobre su propia colaboración interinstitucional) o mediante "Memorandos de Entendimiento", dirigidos a regular, entre otros aspectos, los objetivos de cada autoridad, organismo o institución en relación con los controles sobre traslados de residuos y sus respectivas competencias y obligaciones legales.

Unido a lo anterior, sin duda, la respuesta en la práctica de las autoridades competentes ante supuestos de tráfico ilegal de residuos depende de las competencias y atribuciones conferidas por la legislación aplicable[70], por un lado, y también, de los recursos disponibles. Así, aunque dichas autoridades se encuentren habilitadas para revisar documentos y abrir e inspeccionar físicamente vehículos y contenedores, en ocasiones, carecen de la potestad para adoptar medidas administrativas (y penales) de investigación y aplicación, incluyendo la toma de muestras o pruebas adicionales, o de los medios materiales o personales necesarios al efecto. Existen algunos manuales de capacitación y otras guías y notas puestas a disposición por la organización del Convenio de Basilea y restantes organismos que ayudan a los servicios de aduanas y otras autoridades en sus funciones de detección y respuesta al tráfico ilícito de residuos, y, señaladamente, de aquellos de envases de plástico[71].

[70] Así, por ejemplo, en el caso de España, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye a la Guardia Civil (muy señaladamente, a través del Servicio de Protección de la Naturaleza -SEPRONA-) y a los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas (de forma "simultánea e indiferenciada") la función de "*velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza*", con las condiciones (y restricciones) impuestas por la propia norma y su desarrollo reglamentario.

[71] Entre otros, señaladamente, vid. PNUMA (2013). *Manual de Capacitación sobre el Tráfico Ilícito para los servicios de aduanas y organismos encargados de hacer cumplir la ley*, pp. 25.

Algunos aspectos clave a tener en cuenta cuando un agente o autoridad se enfrenta al tráfico ilegal de residuos son los siguientes, conforme a aquellos manuales y guías: (i) interceptar y trasladar a zonas seguras para detención e inspección cualquier cargamento sospechoso; (ii) recolectar datos mediante la revisión de documentación, la entrevista con personas involucradas y la inspección de vehículos y cargamentos; y (iii) cooperar y mantener informadas a las distintas autoridades competentes de los países de exportación e importación, y tránsito si procede, según los casos, durante todo el proceso de investigación. Como datos a recolectar (y comunicar), cuya función para cualquier eventual proceso legal o jurisdiccional posterior resulta fundamental, destacan, entre otros, los informes escritos de resultados (con descripción de la investigación efectuada y sus conclusiones), los documentos que contengan pruebas (*v. gr.*, documentos de circulación y notificación, embarque, datos de exportación e importación), las declaraciones de personas involucradas y testigos, y las fotografías y vídeos.

De todos modos, la detección a tiempo y persecución del tráfico ilegal de residuos de envases de plástico, por sus particularidades ya apuntadas, depende en buena medida de la colaboración sostenida por parte de las distintas autoridades y organismos, a partir de acuerdos y canales específicos de cooperación. Como ejemplo ilustrativo de instrumento o mecanismo de cooperación, cabe referirse a los Grupos Operativos Nacionales de Seguridad Medioambiental (NEST) que agrupan a los cuerpos de seguridad, aduanas, fiscales y otros miembros para combatir los delitos contra el medio ambiente a nivel transaccional, como sucede habitualmente con el traslado ilícito de residuos de envases de plástico[72].

[72] Sobre la composición y funciones de los Grupos Operativos Nacionales de Seguridad Medioambiental (NEST), vid. INTERPOL (2013). *National Environmental Security Task Force (NEST)*, pp. 2.

Aun así, la falta o insuficiencia de recursos (muy significativamente, humanos y económicos), junto con la inadecuación de las sanciones o penas aplicables (por resultar demasiado limitadas, complejas o difíciles de administrar), en la práctica, terminan por convertirse en factores de oportunidad para el crimen organizado en sus actividades de tráfico ilegal de residuos de envases de plástico[73].

2.2 Prevención y castigo: tipificación penal

Por último, sobre la relevancia penal del tráfico ilegal de residuos de envases de plástico, a raíz de la Enmienda para Plásticos (al incorporar algunos desechos de plástico y sus mezclas como desechos peligrosos y otros como desechos sometidos a una "consideración especial"), ya dejamos apuntado que dicha conducta se configura como delictiva por el Convenio de Basilea (art. 4.3).

Aunque el Reglamento sobre Traslados se limita a encomendarse a los Estados miembros de la UE para que determinen "*las normas relativas a las sanciones que deberán imponerse en caso de violación de las disposiciones del presente Reglamento*", debiendo ser "*efectivas, proporcionadas y disuasorias*" sin especificar su naturaleza penal o administrativa, la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal (la "**Directiva 2008/99/CE**"), introdujo finalmente a nivel regional de la UE las siguientes dos (2) conductas constitutivas de delito en relación con el traslado ilegal de residuos: (i) "*la recogida, el transporte, la valoración o la eliminación de residuos, incluida la vigilancia de estos procedimientos, así como la posterior reparación de instalaciones de eliminación, e incluidas las operaciones efectuadas por los comerciantes o intermediarios*

[73] En este sentido, vid. RUCEVSKA I., et al. *Waste Crime – Waste Risks* (…), op. cit., p. 8.

(aprovechamiento de residuos), que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas o a animales o plantas)"; y (ii) "*el traslado de residuos, cuando dicha actividad esté incluida en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 35, del Reglamento (CE) no 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos y se realice en cantidad no desdeñable, tanto si se ha efectuado en un único traslado como si se ha efectuado en varios traslados que parezcan vinculados*".

A partir de la anterior configuración del ilícito penal por la Directiva 2008/99/CE, cabe apreciar que no todo acto de tráfico ilegal de residuos de envases de plástico se tipifica como delito, sino solo aquel que cause daños de carácter sustancial (o pueda causarlos) a algunos elementos del medio ambiente o "*la muerte o lesiones graves a personas",* por un lado, o lleve asociado una "*cantidad no desdeñable*" de residuos. Sobre esta última expresión, de todo punto vaga e indeterminada, se deja efectivamente al legislador nacional o, en su defecto, a la jurisprudencia de los tribunales su interpretación, fundamental por cuanto determina eventualmente la repuesta penal o no frente a la conducta ilícita de tráfico ilegal cometida[74].

Dejando al margen la dispar transposición de la Directiva 2008/99/CE por los distintos Estados miembros de la UE, con claras implicaciones sobre su efectividad preventiva y represiva[75], en España, el Código Penal (aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y reformado, a los efectos ahora concernidos, por Ley Orgánica 1/2015, de 30

[74] Al respecto, vid. DE LA MATA BARRANCO, N. J., et al. *Derecho penal económico y de la empresa*, Dykinson, 2018, p. 674.

[75] En este sentido, vid. MARQUÈS BANQUÉ, M. (2018). "The Utopia of the Harmonization of Legal Frameworks to Fight against Transnational Organized Environmental Crime", en *Sustainability*, 10(10), 3576, 2018, p.6.

de marzo) tipifica de forma específica los delitos de gestión ilegal de residuos y de traslado de residuos (arts. 326.1 y 326.2, respectivamente[76]).

Dado que no se específica si el "transporte" de residuos incluye movimientos a través o hacia otros países, o si, por el contrario, se refiere solo a aquellos movimientos dentro del territorio nacional, existen, a juicio de quien suscribe, dificultades interpretativas, sobre todo en relación con el tipo del art. 326.2 del Código Penal, relativo al traslado ilícito de residuos en "cantidad no desdeñable"[77]. Al tratarse de una norma penal en blanco, y remitirse, en particular, a la Ley 7/2022, cabe entender el tipo penal del art. 326.1 del Código Penal incluye en su ámbito de aplicación el "transporte transfronterizo" de residuos, incluyendo aquellos de envases de plástico, al encontrarse específicamente regulado por la legislación sobre residuos.

---

[76] "*1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.*

2. Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año".

[77] Expresión, al margen de lo ya apuntado, más imprecisa incluso que el término empleado con anterioridad por el art. 328.4 del Código Penal, al aludir a una cantidad "importante" de residuos (al respecto, vid. MUÑOZ CONDE, F., et al. *Manual de Derecho Penal Medioambiental*, Tirant lo Blanch, 2015, p. 265), y sobre el que la jurisprudencia española aún no consta que se haya pronunciado definitivamente, al margen del aislado Auto de la Audiencia Provincial de Vitoria-Gasteiz 209/2022, de 26 de abril (ECLI:ES:APVI:2022:411A), que precisamente se limita a referir que "*se trata* [el art. 326.2 del Código Penal] *de un precepto inespecífico que necesitará de la Jurisprudencia para su interpretación y desarrollo*".

V. Traslados de residuos de envases de plástico dentro de la UE: procedimientos y control en origen y destino

1. Contexto: diferencias a nivel interno y entre Estados miembros de la UE en el grado de capacidad y cumplimiento de los objetivos de valorización de residuos de envases de plástico

Se parte de la elevada producción de plásticos, a nivel mundial y, particularmente, regional de la UE, en cuanto que material fundamental en la economía moderna, según expusimos con anterioridad, con la consiguiente generación de residuos. Dentro de la UE, la mayoría de residuos plásticos (cuya principal proporción, asimismo, en torno -aprox.- al 61%, viene representada por residuos de envases), se destinaba tradicionalmente a su eliminación mediante depósito en vertederos u operaciones de incineración con recuperación energética[78].

Con la Estrategia sobre Plástico, la UE persigue implementar, en el ámbito propio de los plásticos y sus residuos, el modelo de "economía circular", mediante, entre otras medidas, y muy significativamente, el (eco)diseño de los envases, para que sean reutilizables o reciclables de forma rentable y segura (en su totalidad, dentro del horizonte 2030).

A fin de cumplir con los objetivos marcados por la UE, e invertir la realidad de la gestión de los residuos de envases de plástico en favor de la fundamental jerarquía de residuos (por cuya virtud su valorización mediante preparación para reutilización y reciclaje prevalece sobre su eliminación o incluso valorización energética), es fundamental contar con instalaciones y medios

[78] Al respecto, vid. Plastics Europe (2019). *Plastics – the Facts 2019 "An analysis of European plastics production, demand and waste data"*, pp. 42.

adecuados al efecto, tomando igualmente en cuenta, entre otros, los principios de proximidad y suficiencia, ya revisados previamente.

Pues bien, efectivamente, los distintos Estados miembros de la UE disponen de igualmente distinta infraestructura de gestión a fin de asegurar la valorización y reciclaje, en concreto, de los residuos de envases de plástico.

En la actualidad, la UE financia infraestructuras de gestión de residuos para su recogida, clasificación y tratamiento, principalmente, a través de su política de cohesión (incluyendo medidas para tratamiento de residuos domésticos y otros residuos) y medio ambiente (*v. gr*., Programa LIFE). Muy significativamente, el programa "Horizonte 2020" supuso la financiación de proyectos de investigación relacionados con el plástico mediante contribuciones por valor de (aprox.) OCHENTA Y CUATRO MILLONES DE EUROS (84.000.000,00 €)[79], muy centrados en los niveles superiores de la jerarquía de residuos (incluyendo diseños optimizados y métodos actualizados de reciclado).

Sentado lo anterior, conforme a la Directiva Marco sobre Residuos, los Estados miembros de la UE se encuentran obligados a comunicar, anualmente, los datos relativos a las tasas de reutilización y reciclado, en particular, de los residuos de envases de plástico, como porcentajes respecto del total de dichos envases comercializados. Sin embargo, y aunque tales obligaciones de información se cumplan en la práctica, las autoridades europeas advierten de la distinta metodología empleada por cada Estado miembro de la UE, incluso en lo relativo al punto de medición de las cantidades de plástico luego declaradas como recicladas[80]. Ello, unido a las

[79] Al respecto, vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04* (…), op. cit., p. 36.

[80] En este sentido, vid. Eunomia (2017). *Final Report "Study on waste statistics - a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics*", pp. 88-135.

estimaciones imprecisas de envases de plástico comercializados (por falta de incentivos o cualquier otro motivo), resulta en grandes discrepancias y márgenes de error en la comunicación de datos de los Estados miembros de la UE sobre el cumplimiento de los objetivos marcados por el legislador europeo y de las ambiciones de la "economía circular".

Según datos de 2017, la media de reciclado de residuos de envases de plástico de la UE se situaba en (aprox.) el 41.9 %, con diferencias muy significativas entre sus Estados miembros (desde Malta con -aprox.- 23,5 % a Lituania con -aprox.- 74,2 %). Si ya tales datos no eran especialmente satisfactorios, en el marco normativo y social de referencia, algunos informes revelan que las cifras sobre reciclado de residuos de envases de plástico pueden verse alterados, a la baja, como resultado de las mayores exigencias derivadas de las últimas reformas de la Directiva ERE (al unificar criterios sobre mediciones y establecer otros requisitos adicionales)[81], aumentando la brecha entre tasas (actuales) de reciclado de dichos residuos y objetivos "2025/2030".

A partir de lo anterior, y tal y como puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas de la UE[82], fruto de la disparidad de capacidades y de métodos de cálculo sobre la cantidad de envases de residuos de plástico que se reciclan, "*existe un riesgo considerable de que la UE no cumpla sus objetivos en materia de reciclado de envases de plástico para 2025 y 2030*".

Sin embargo, España, en particular, "*se encuentra bien encaminada para cumplir con el objetivo de la UE de reciclar todos los residuos de envases para 2025*", según datos de la Comisión Europea en su último informe de alerta

[81] Al respecto, vid. Plastics Europe (2019). *The Circular Economy for Plastics. A European Overview*, pp. 48.

[82] En este sentido, vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04* (…), op. cit., pp. 52 y 53.

temprana[83], a diferencia de lo que sucede con los objetivos de preparación para reutilización y reciclado (y reducción de vertido), en general, de residuos municipales para 2025 (y 2035). Al respecto, la tasa de reciclado en España de residuos de envases se situaba en (aprox.) 68% en 2020, lo que implicaba ya cumplir con el objetivo del 65% para 2025[84]; sin perjuicio de los mayores avances que, teniendo en cuenta los cambios regulatorios (sobre todo desde la aprobación del RD 1055/2022) e inversiones y acciones planeadas, puedan lograrse en sede, sobre todo, de preparación para la reutilización de residuos de envases de plástico.

2. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico dentro del territorio nacional de España

En España, según anticipamos, el art. 31 de la Ley 7/2022 recoge el régimen aplicable a los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado, partiendo de su concepto como "*transporte de residuos para su valorización o eliminación*". Se trata, así pues, de traslados circunscritos al ámbito territorial de España, ya sea entre comunidades autónomas o dentro de una sola comunidad autónoma, siempre que se destinen a operaciones de valorización o eliminación.

Aunque pudiera parecer que tal definición limita el alcance del régimen aplicable a dichos traslados de residuos dentro del territorio nacional, lo cierto es que, siguiendo los conceptos de "valorización" y "eliminación" plasmados en la Ley 7/2022 (a partir de la Directiva Marco sobre Residuos), quedarían

[83] Al respecto, vid. Comisión Europea (2023). *España "Objetivos de reciclado de la UE para 2025" Estado de la cuestión*, p. 1.

[84] Ibidem, p. 1.

comprendidas totas las posibles operaciones de tratamiento de residuos en destino[85].

De hecho, tal distinción en el destino de los residuos no es gratuita, y la Ley 7/2022, junto con su desarrollo reglamentario por medio del RD 553/2020, introduce diferencias en el régimen aplicable en función de la operación de destino (*i.e*., eliminación o valorización), siguiendo igualmente la estela de la regulación europea sobre traslados de residuos. En cualquier caso, algunas actividades de transporte de residuos, como aquellas dirigidas a su acopio o clasificación, no quedan sometidas al régimen de los traslados "intraestatales" de residuos, precisamente por no destinarse a su eliminación o valorización[86] (a diferencia, en cualquier caso, de otras operaciones que presuponen aquel acopio o clasificación, como sucede con el reciclado).

Pues bien, efectivamente, dependiendo de la operación de destino, así como también de la tipología de residuo a transportar, se establece un doble régimen, general y especial:

i. <u>Régimen general</u>:

[85] En este sentido, si el concepto de "valorización" se define como "*cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general*", aquel otro de "eliminación" se expresa en términos negativos, como "*cualquier operación que no sea la valorización*" (art. 2 de la Ley 7/2022).

[86] Sobre este particular se pronuncia, de hecho, la STS 1463/2021, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TS:2021:4683), al excluir del ámbito propio de los "traslados de residuos" aquellas operaciones de transporte de "logística inversa" (*i.e.,* transporte de residuos desde hogares particulares hacia comercios o plataforma de distribución, o desde comercios hacia plataformas de distribución), afirmando que "*el transporte de residuos contemplado en el artículo 1.3.b) del Real Decreto (de hogares o comercios a plataformas de distribución y de comercios a plataformas de distribución) es un traslado que no entra en la consideración de traslado de residuos contemplado por la Ley, pues ni los comercios, como es obvio, ni las plataformas de distribución, son instalaciones de tratamiento de residuos ni de almacenamiento en espera de tratamiento*".

a. Documento de identificación: “todo” traslado de residuos debe ir necesariamente acompañado, en primer lugar y como elemento esencial, del documento de identificación (cuyo contenido mínimo queda recogido en el Anexo III del RD 553/2020, incluyendo fecha de inicio del traslado, tipología, código y cantidad de residuos transportados y empresa autorizada para su tratamiento, y aceptación de la entrega de dichos residuos[87]), desde su origen hasta su destino. Corresponde, en particular, al operador del traslado[88] cumplimentar inicialmente aquel documento de identificación, y entregar copia al transportista, que, a su vez, lo tiene que poner a disposición del gestor de la instalación de destino para su firma, haciendo constar fecha de entrega y cantidad recibida de residuos. Finalmente, dentro del plazo de treinta (30) días posteriores a la entrega, el gestor de la instalación de destino debe remitir al operador del traslado el documento de identificación completo, con indicación de la aceptación o rechazo de los residuos en cuestión.

b. Contrato de tratamiento: junto con el documento de identificación, cualquier traslado de residuos debe igualmente acompañarse del contrato relativo a su tratamiento (cuyo contenido mínimo se establece en el art. 5 del RD 553/2020, incluyendo, en particular, la identificación de las instalaciones de origen y destino del traslado, la identificación, cantidad y operaciones de tratamiento de los residuos transportados, y sus

[87] En la Sede Electrónica del Gobierno de España se encuentra publicado un modelo de documento de identificación, accesible a través del siguiente enlace:

https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/traslados/Procedimiento-Traslado-residuos-interior-territorio-Estado.aspx

[88] Por “operador del traslado” la propia Ley 7/2022 se encarga de aclarar dicho concepto, al remitir a la definición de “notificante” del Reglamento sobre Traslados (art. 2.15), según se examina en adelante.

condiciones de aceptación y obligaciones a cargo de las partes contratantes, sobre todo en lo relativo a la posibilidad de rechazo y devolución de los residuos). Se trata de un contrato de naturaleza privada, a suscribir por el operador del traslado y gestor de la instalación de destino antes de iniciarse el transporte de los residuos en cuestión, con el compromiso expreso de aquel gestor de llevar a cabo las oportunas operaciones de tratamiento[89].

ii. Régimen especial:

a. Notificación previa y autorización del traslado: solo exigible en determinados supuestos de traslados, atendiendo a la clase de residuos transportados y a su tratamiento en destino; en particular, (i) traslados de residuos con destino a su eliminación (con independencia del tipo, peligroso o no, de residuos), y (ii) traslados de residuos peligrosos, domésticos mezclados identificados con código LER 20 03 01 y cualesquiera otros determinados reglamentariamente, con destino a su valorización. No se trata ahora de simples documentos de seguimiento y control de los traslados de residuos, sino de auténticos instrumentos de intervención que confieren a las autoridades competentes la posibilidad de oponerse a aquellos traslados, como se examina en adelante.

En todo caso, el procedimiento aplicable no plantea demasiadas dificultades: corresponde al operador del traslado presentar, con una antelación mínima de diez (10) días respecto de su fecha prevista de inicio, una notificación previa ante el órgano

[89] Vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit, p. 331.

competente de la comunidad autónoma de origen (cuyo contenido se detalla en el Anexo II del RD 553/2020), que, a su vez, y una vez validada dicha notificación, se encarga de remitirla (vía "eSIR") al órgano de la comunidad autónoma de destino, entregando ésta última acuse de recepción al operador del traslado. A partir de este momento, dentro del plazo de diez (10) días naturales desde la fecha de acuse de recibo (o, en caso de traslados urgentes motivados por razones de fuerza mayor, accidentes u otras situaciones de emergencia, dos -2- días), los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y de destino pueden oponerse al traslado en cuestión (y comunicar sucesivamente tal decisión, siempre motivada, a la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos). En caso de falta de oposición, dicho traslado debe entenderse autorizado y puede, sólo entonces, llevarse a cabo[90]. Sobre los motivos, tasados, de oposición, se trata de los siguientes, en función de su destino a operaciones de eliminación o de valorización (art. 9 RD 553/2020):

i. Eliminación: (i) cuando el traslado (o la operación de eliminación) no se ajuste a la normativa vigente en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud; (ii) cuando

[90] Ciertamente, a juicio de quien suscribe, no deja de sorprender tal posibilidad de autorización "tácita" del traslado de residuos de que se trate por simple transcurso del plazo de oposición (al margen, claro, de su eventual suspensión, en supuestos de solicitud de información o documentación complementaria o de subsanación de errores), por cuanto la falta de dicha oposición no implica necesariamente que no concurra ninguno de los motivos legalmente previstos al efecto, como seguidamente se verifica. Siendo así, y teniendo sobre todo en cuenta las consecuencias (y costes) asociadas a la ilegalidad o irregularidad del traslado, cabría entender razonable que se exigiese un pronunciamiento expreso de las autoridades competentes sobre la ausencia de motivos de oposición y, así, sobre la posibilidad de llevar a cabo aquel traslado, para mayor seguridad y economía del procedimiento.

el traslado (o la operación de eliminación) no se ajuste a lo dispuesto por la vigente Ley 7/2022, especialmente en lo relativo al principio de autosuficiencia y proximidad, y a los planes y programas de gestión de residuos, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos, porque, en particular, "*la instalación de la red integrada estatal de instalaciones de eliminación* […] *no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo*", "*el residuo deba eliminarse en una instalación especializada, y que en esa instalación tengan que eliminarse residuos procedentes de un origen más cercano y a los que la Administración competente haya dado prioridad*" o "*los traslados, en caso de producirse, no se ajusten a los planes de gestión de residuos*"; (iii) cuando los residuos sean tratados en instalaciones que, aun estando habilitadas legalmente, no aplican técnicas que garanticen el mismo nivel de emisiones que las mejores técnicas disponibles (MTD), conforme a la legislación sobre prevención y control integrados de la contaminación[91]; o (iv) cuando se trate de residuos domésticos mezclados procedentes de hogares (código LER 20 03 01)[92].

[91] Señaladamente, Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

[92] Lógicamente, dado que dichos residuos quedan sometidos, conforme al Reglamento sobre Traslados, a las mismas prescripciones aplicables a los traslados con fines de eliminación. Siendo así, y aunque la norma no lo aclara, la misma causa de oposición debe predicarse cuando aquellos residuos domésticos mezclados procedentes de hogares (código LER 20 03 01) se destinan a valorización.

ii. Valorización: (i) cuando el traslado (o la operación de valorización) no se ajuste a lo dispuesto por la vigente Ley 7/2022, en lo relativo a la protección de la salud humana y el medio ambiente, a la jerarquía de residuos, a los planes y programas de gestión de residuos, y a la autorización de operaciones de valorización de residuos; (ii) cuando el traslado (o la operación de valorización) no se ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, orden público, seguridad pública o protección de la salud; (iii) cuando los residuos no sean tratados de acuerdo con los correspondientes planes de gestión, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de valorización o reciclado en la legislación comunitaria y nacional; o (iv) en caso de residuos municipales destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, cuando los traslados, en caso de producirse, tengan como consecuencia que los residuos de la comunidad autónoma de destino tuvieran que ser eliminados o tratados de manera que no sea compatible con sus planes de gestión de residuos.

Sobre las notificaciones previas, y aunque por principio se refieren a “traslados concretos” (de forma singular), se admiten “notificaciones generales” por plazo máximo limitado a tres (3) años.

A su vez, no solo cabe la posibilidad, en el marco del régimen especial de notificación y autorización previa, de que órganos competentes de las comunidades autónomas afectadas se opongan a los traslados, sino también de que (i) suspendan o (ii) revoquen las notificaciones (autorizaciones) sobre

traslados, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias previstas legalmente (y se notifique luego tal decisión al operador del traslado, al destinatario del traslado y a la autoridad competente de la otra comunidad autónoma afectada)[93]:

i. "*La identificación o la composición de los residuos no se corresponde con la notificada*";

ii. "*No se procede a la valorización o la eliminación de los residuos, de conformidad con la autorización de la instalación que realice dicha operación*";

iii. "*Los residuos van a ser trasladados, valorizados o eliminados, o ya se han trasladado, valorizado o eliminado de manera que no se corresponde con la información contenida en los documentos de notificación previa y de identificación*"; o

iv. "*No se ha justificado adecuadamente las razones de fuerza mayor, accidente u otras situaciones de emergencia en el caso de los traslados urgentes*".

Según se verifica, las reglas aplicables a los traslados de residuos de envases de plástico destinados a su eliminación resultan más estrictas, por razones evidentes asociadas a la misma jerarquía de residuos, con relación a aquellas relativas al transporte de residuos con destino a su valorización, tanto

[93] Tal posibilidad debe entenderse con independencia de la previa oposición o no por parte de las autoridades competentes al correspondiente traslado de residuos, de modo que, incluso aunque dichas autoridades no hubiesen formulado ninguna oposición, aún cabría dejar sin efecto aquel traslado (provisionalmente -suspensión- o definitivamente -revocación-), lo que, en caso de plantearse a tiempo, serviría para conjurar algunos de los riesgos ya aludidos previamente en relación con la autorización "tácita" del respectivo traslado por mero transcurso del plazo de oposición.

respecto de los controles aplicables como de la posibilidad y causas de oposición al traslado.

Aplicando las reglas sobre traslados “intraestatales” a los residuos de envases de plástico, es preciso atender, muy significativamente, a su clasificación como residuos peligrosos o no, tras la Enmienda para Plásticos y su impacto en la legislación europea y nacional aplicable.

Por sus implicaciones en la práctica, merecen especial atención aquellos supuestos de “rechazo” de residuos por parte del gestor de la instalación de destino, dado que la norma no contempla ninguna regulación de detalle. Por el contrario, el RD 553/2020 se limita a aludir, de forma incompleta, a las siguientes dos (2) soluciones, a modo de alternativas a disposición del operador del traslado: (i) “*devolución del residuo al lugar de origen acompañado del documento de identificación con la indicación de la devolución del residuo*”, y (ii) “*envío de los residuos a otra instalación de tratamiento*”, en cuyo caso “*este traslado deberá ir acompañado de un nuevo documento de identificación*”, siendo “*el operador de este nuevo traslado* […] *el operador del traslado inicial*”. Sólo en caso de traslados de residuos sujetos al régimen especial de notificación previa y autorización, se añade la obligación a cargo de su operador, respectivamente en función de la alternativa escogida, de (i) confirmar electrónicamente (vía “eSIR”) a las comunidades autónomas de origen y destino la recepción (en origen) del residuo rechazado, o (ii) presentar a la comunidad autónoma donde se encuentre el residuo una nueva notificación correspondiente al nuevo traslado.

Establecido lo anterior, y aunque el esquema ofrecido resulta aplicable a los distintos traslados de residuos aplicables dentro del territorio nacional de España, interesa apuntar algunas particularidades de los traslados realizados dentro, exclusivamente, de una única comunidad autónoma; posibilidad

contemplada ahora por el art. 31 de la Ley 7/2022, a diferencia de su antecedente normativo inmediato (a saber, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo art. 25 limitaba los traslados dentro del territorio del Estado a aquellos "*transportes de residuos desde una Comunidad Autónoma a otra*"). En particular, las distintas comunidades autónomas pueden decidir regular y aplicar su propio régimen de vigilancia y control respecto de aquellos traslados de residuos que se lleven a cabo dentro de su propio territorio, exclusivamente, siempre que (i) tengan en cuenta el doble régimen fijado por el Reglamento sobre Traslados y la misma Ley 7/2022, esto es, el "principio de diferencia de trato según destino"[94] (guardando coherencia en lo que respecta "*al documento de identificación y a la notificación previa, así como al contrato de tratamiento de residuos*"), y (ii) informen a la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos del régimen de vigilancia y control que establezcan en su territorio.

De este modo, también en la normativa que aprueben las respectivas comunidades autónomas sobre traslados de residuos "intracomunitarios" va a diferenciarse entre un régimen general y otro especial, más estricto o riguroso, específicamente, para transportes de residuos destinados a su eliminación (o a valorización, en determinados supuestos de residuos domésticos mezclados procedentes de hogares o, en su caso, peligrosos, como sucede con determinados residuos de envases de plástico).

Unido a lo anterior, cuando los traslados de residuos se llevan a cabo dentro, únicamente, de una sola comunidad autónoma para su tratamiento, ninguna duda cabe de que dichos residuos computan en dicha comunidad autónoma a efectos del cumplimiento de los objetivos establecidos en su respectivo plan regional de gestión. En cambio, en supuestos de traslados entre comunidades

[94] En este sentido, vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit, p. 339.

autónomas, tal cómputo se produce a favor de la comunidad autónoma de origen del traslado (*ex* art. 31.9 de la Ley 7/2022).

Por lo demás, una vez revisado el régimen aplicable a los traslados de residuos "intraestatales", y particularmente de aquellos de envases de plástico, no deja de llamar la atención que, aun pese a la referencia expresa del art. 31.1 *in fine* de la Ley 7/2022 a la necesidad de efectuar cualesquiera traslados "*teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad*", la norma no aproveche ni haga uso siquiera de tales principios, siquiera al tiempo de limitar los traslados de residuos o someterlos al régimen especial, a partir de la infraestructura de gestión disponible en cada comunidad autónoma[95].

3. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico entre Estados miembros de la UE

De forma similar a lo acabado de examinar respecto de los traslados de residuos dentro del territorio nacional de España, aunque con mayor profundidad, el Reglamento sobre Traslados, del que parte precisamente el art. 32 de la Ley 7/2022 (y también el propio régimen fijado para aquellos traslados "intraestatales"), dispone una dualidad de regímenes, en función de

[95] Ibidem, pp. 337 y 338. Ciertamente, por remisión al Reglamento sobre Traslados, y como ya expusimos, las autoridades competentes aún pueden oponerse a los traslados de residuos con destino a eliminación cuando no se ajusten a las prescripciones de aquellos principios de autosuficiencia y proximidad. Con todo, la falta de concreción precisamente de dicho motivo de oposición, unido precisamente a la ausencia del mismo motivo para traslados destinados a operaciones de valorización (siquiera con respecto de residuos domésticos mezclados, equiparados expresamente por el Reglamento sobre Traslados a aquellos con destino a eliminación), así como, en fin, de cualquier prohibición (general o parcial) de traslados de residuos con base en los reiterados principios de autosuficiencia y proximidad, lleva a considerar que la norma no aprovecha, en absoluto, su potencial. Todo lo contrario, pues, de hecho, puede darse incluso la situación en que, por simple transcurso del plazo de oposición a un determinado traslados de residuos con destino a su eliminación, se autorice ("tácitamente") dicho traslado en contra de los principios de autosuficiencia y proximidad, como dejamos apuntado previamente.

la tipología de residuo y su operación de destino, para traslados de residuos entre Estados miembros de la UE (con o sin tránsito por terceros países):

i. Régimen de notificación previa y autorización:

a. Ámbito de aplicación:

i. Traslados de residuos ("todos", con independencia de su tipología) con destino a operaciones de eliminación. Luego, con independencia de su carácter o no peligroso, todos los traslados de residuos de envases de plástico con fines de eliminación se encuentra sujetos al régimen de notificación previa y autorización.

ii. Traslados de los siguientes residuos con destino a operaciones de valorización: (i) residuos de la "Lista Ámbar" (Anexo IV del Reglamento sobre Traslados, que incluye, entre otros, aquellos residuos enumerados en los Anexos II y VIII del Convenio de Basilea); (ii) residuos de la "Lista Verde" que presenten alguna característica de peligrosidad (Anexo IVA del Reglamento sobre Traslados); (iii) residuos no clasificados en ninguna categoría específica de los Anexos III, IIIB, IV o IVA del Reglamento sobre Traslados; y (iv) mezclas de residuos no clasificadas en ninguna categoría específica de los Anexos III, IIIB, IV o IVA del Reglamento sobre Traslados, salvo si figuraran en su Anexo IIIA (sometidos, en cambio, al régimen de información general). Entre otros residuos, la "Lista Ámbar" incluye (i) "*residuos de materias plásticas, incluidas las mezclas de esos residuos, que contengan constituyentes del anexo I, o estén contaminados con*

ellos, en un grado tal que presenten una de las características del anexo III", y (ii) otros residuos de materias plásticas no cubiertos en ninguna categoría específica de la "Lista Verde" o de la "Lista Ámbar", y sus mezclas.

iii. Traslados de residuos municipales mezclados procedentes de hogares (código LER 20 03 01), con independencia de su operación de destino (eliminación o valorización).

b. Documentación:

i. Notificación previa: comunicación dirigida a las autoridades competentes[96] que contiene (o debe contener), en esencia, dos (2) documentos distintos: (i) documento de notificación (Anexo IA del Reglamento sobre Traslados) y (ii) documento de movimiento (Anexo IB del Reglamento sobre Traslados). Ambos documentos incluyen una serie de datos relacionados con los distintos aspectos del traslado de residuos en cuestión; entre otros: (i) sujetos intervinientes (*v. gr*., notificante, destinatario, transportista); (ii) tipología y características de los residuos; (iii) trayecto; o (iv) instalaciones de tratamiento en destino.

[96] En el caso de España, y como luego insistiremos, se trata de las mismas autoridades implicadas en traslados de residuos "intraestatales", esto es, de las autoridades competentes en materia de residuos de las correspondientes comunidades autónomas (sin perjuicio de su obligación de dar cuenta luego al Ministerio de turno).

ii. Contrato de traslado: a suscribir entre el notificante del traslado y su destinatario, con eficacia en el momento de la notificación (y durante todo el traslado hasta que se expida certificado de conformidad), para contemplar las siguientes obligaciones: (i) por parte del notificante, de volver a hacerse cargo de los residuos en caso de que su, valorización o eliminación no se hayan llevado a cabo de acuerdo con lo previsto o se hayan efectuado como traslado ilícito; (ii) por parte del destinatario, de valorizar o eliminar los residuos si se hubiesen efectuado como traslado ilícito; y (iii) por parte de la instalación, de entregar certificado de que los residuos han sido valorizados o eliminados de acuerdo con la notificación y con las condiciones que en ella se especifican y con los requisitos del Reglamento sobre Traslados. Adicionalmente, en supuestos de operaciones de valorización o eliminación intermedias, el aludido contrato debe incluir las siguientes obligaciones adicionales: (i) por parte de la instalación de destino, de entregar certificados de que los residuos han sido valorizados o eliminados de acuerdo con la notificación y con las condiciones que en ella se especifican y con los requisitos del Reglamento sobre Traslados; y (ii) por parte del destinatario, si fuera pertinente, de entregar una notificación a la autoridad competente del país de expedición inicial.

iii. Declaración responsable: en sustitución del contrato de traslado, sólo en caso de que los residuos en cuestión se trasladen entre dos (2) establecimientos bajo el control de la misma entidad jurídica, debiendo suscribirse por la

entidad en cuestión, encargada de valorizar o eliminar los residuos notificados.

iv. Fianza o seguro equivalente: a constituir por el notificante u otra persona física o jurídica en su nombre, con eficacia en el momento de la notificación (o, a más tardar, y previo permiso de la autoridad competente, en el momento de inicio del traslado), a fin de cubrir, precisamente, los siguientes costes asociados a la falta de traslado, valorización o eliminación de residuos conforme con lo previsto o a su carácter ilícito: (i) costes de transporte; (ii) costes de valorización o eliminación (con inclusión de "toda operación intermedia necesaria"); y (iii) costes de almacenamiento durante noventa (90) días.

c. Procedimiento: corresponde al "notificante", en el sentido dado por el art. 2.15 del Reglamento sobre Traslados, luego examinado, cuando pretende trasladar residuos, presentar la correspondiente notificación previa por escrito ante la autoridad competente de expedición (cubriendo todo el trayecto del traslado), que, a su vez, la remite a la autoridad competente de destino (y de tránsito, en su caso), siempre que no decida rechazar aquella notificación por alguna de las circunstancias (objeciones) establecidas en el propio Reglamento sobre Traslados (arts. 11 y 12: se trata, en esencia, de los mismos motivos de oposición ya revisados con ocasión de los traslados de residuos "intraestatales", en función del tipo de operación de destino -eliminación o valorización-, por lo que interesa remitirse a lo previamente expuesto), dentro del plazo de tres (3) días hábiles desde su recepción.

A falta de objeción, una vez recibida la notificación previa en cuestión por la autoridad competente de destino, ésta emite entonces acuse de recibo a las autoridades de expedición y, en su caso, tránsito. Desde este momento, todas las autoridades competentes implicadas (*i.e.*, origen, destino y tránsito) disponen de un plazo de treinta (30) días para adoptar (siempre de forma motivada y luego comunicada al notificante con copia a las restantes autoridades competentes) alguna de las siguientes decisiones:

i. Autorizar el traslado de residuos sin condiciones.

ii. Autorizar el traslado de residuos con condiciones.

iii. Formular objeciones (arts. 11 y 12 del Reglamento sobre Traslados).

Sobre su duración, las autorizaciones de traslado de residuos tienen una vigencia de un (1) año, a contar desde la fecha de su emisión, o, en su caso, desde otra fecha posterior si así se establece en la notificación previa. Una vez concluido aquel traslado, la instalación de destino debe dejar constancia por escrito de la recepción de los residuos y, asimismo, una vez completadas las respectivas operaciones de eliminación o valorización de dichos residuos, la instalación a su cargo debe emitir el correspondiente certificado de tratamiento definitivo, para su incorporación en el documento de movimiento y remisión tanto al notificante como a las distintas autoridades competentes implicadas en el traslado de los residuos.

ii. Régimen de información general:

a. Ámbito de aplicación:

i. Traslados de los siguientes residuos con destino a operaciones de valorización, si su cantidad excede de VEINTE KILOGRAMOS (20 Kg.): (i) residuos de la “Lista Verde” (Anexos III y IIIB del Reglamento sobre Traslados); y (ii) mezclas, no clasificadas en ninguna categoría específica del Anexo III del Reglamento sobre Traslados, de dos (2) o más residuos enumerados en dicho anexo, siempre que la composición de tales mezclas no perjudique su valorización ambientalmente correcta y sean incluidas en el Anexo IIIA del Reglamento sobre Traslados.

ii. Traslados de residuos expresamente destinados a análisis de laboratorio.

b. Documentación:

i. Documento de identificación: dirigido a facilitar el seguimiento de los traslados de residuos, a partir del modelo contenido en el Anexo VII del Reglamento de Traslados, incluyendo, entre otros, los siguientes datos: (i) persona que organiza el traslado; (ii) destinatario del traslado; (iii) identificación y cantidad de residuos; (iv) fecha efectiva del traslado; (v) información sobre transportes; (vi) instalaciones de valorización; (vii) Estados afectados; (viii) acuse de recepción (entrega) de residuos.

ii. Contrato de traslado: a suscribir entre la persona que organiza el traslado y su destinatario, con eficacia en el momento de iniciarse el traslado, para contemplar, por lo menos, como contenido mínimo indispensable, la obligación, a cargo de la persona que organice el traslado o su destinatario (si la primera no puede concluir el traslado de los residuos o su valorización, por cualquier causa; *v. gr*., insolvencia), en caso de que el traslado de los residuos o su valorización no pueda llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto o que se efectúe como traslado ilícito, de (i) volver a hacerse cargo de los residuos o asegurar su valorización de un modo alternativo, y (ii) prever, si es preciso, su almacenamiento mientras tanto (*i.e*., provisional).

c. Procedimiento: corresponde a la persona "*sujeta a la jurisdicción del país de expedición que organice el traslado*" asegurarse de que los residuos van acompañados en todo momento del documento de identificación (Anexo VII del Reglamento sobre Traslados), debiendo firmarlo antes del momento de inicio de su traslado, y sucesivamente permitir su firma por la instalación de valorización (o laboratorio) y por el destinatario de los residuos en el momento de su entrega. En España, en particular, y dado que el legislador hizo uso de la prerrogativa establecida en el art. 18.3 del Reglamento sobre Traslados[97], resulta aplicable el siguiente procedimiento:

[97] Por su virtud: "*A efectos de inspección, ejecución, planificación y estadística, los Estados miembros, de conformidad con el Derecho nacional, podrán exigir la información contemplada en el apartado 1 relativa a los traslados a que se refiere el presente artículo*".

i. En caso de salidas de residuos, la persona que organiza el traslado debe remitir aquel documento de identificación a las autoridades competentes de la comunidad autónoma de origen (para su sucesiva remisión al Ministerio de turno), con una antelación mínima de tres (3) días naturales a la fecha de inicio del traslado.

ii. En caso de entradas, el destinatario del traslado debe remitir el reiterado documento de identificación a las autoridades competentes de la comunidad autónoma de destino (para su sucesiva remisión al Ministerio de turno), dentro del plazo máximo de tres (3) días naturales tras la recepción de los residuos.

Tal y como se verifica de lo anterior, la regulación europea de los traslados transfronterizos se caracteriza (también cuando se trata de traslados fuera de la UE, como revisaremos en adelante) por el principio esencial de "*diferencia de trato según destino*"; mismo principio que inspira la regulación de los traslados "intraestatales", ya examinados, por exigencia del legislador europeo, al establecer que el régimen de vigilancia y control de los traslados de residuos dentro de la jurisdicción de cada Estado miembro de la UE tenga en cuenta "*la necesidad de garantizar la coherencia con el régimen comunitario establecido por los títulos II y VII* [del Reglamento sobre Traslados]".

Al respecto, la jurisprudencia del TJUE se viene pronunciando sobre el distinto papel de las operaciones de eliminación y valorización de residuos, atendiendo a su misma jerarquía, para el desarrollo y avance de la política ambiental de la UE. Por todas, la STJCE de 25 de junio de 1998 (asunto "*Dusseldorp BV y otros*", C-203/96) refiere lo siguiente:

> "[…] *es preciso destacar que el trato desigual de los residuos destinados a la eliminación y los destinados a la valorización refleja la diferencia entre las funciones que cada uno de estos dos tipos de residuos está llamado a desempeñar en el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad. Por definición, únicamente los residuos destinados a la valorización pueden contribuir a la aplicación del principio de prioridad de la valorización, enunciado en el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento. Fomentar la valorización en toda la Comunidad, en especial mediante la aparición de técnicas más eficaces, es la razón por la que el legislador comunitario previó que los residuos de este tipo debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados, en la medida en que su transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente. Por ello, estableció un procedimiento más flexible para el transporte transfronterizo de estos residuos, al que se oponen los principios de autosuficiencia y de proximidad*".

Tal función esencial y prioritaria de las operaciones de valorización para las políticas y objetivos ambientales de la UE en materia de residuos explica que se releguen aquellas otras operaciones de eliminación, imponiendo condiciones más estrictas para su traslado transfronterizo.

Unido a lo anterior, otro rasgo propio de la legislación europea sobre traslados de residuos es el trato específico dado a los residuos municipales mezclados procedentes de hogares (código LER 20 03 01), al someterlos al régimen estricto de notificación previa y autorización con independencia de su operación de destino (eliminación o valorización). Se extiende así la aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia, muy significativamente, a dichos residuos, dadas sus específicas características: (i) se producen a nivel local y de forma cotidiana y asidua; y (ii) su tratamiento

no requiere de instalaciones singularmente especializadas, de modo que tampoco precisa, por principio, de su traslado transfronterizo con fines de valorización (ni, por supuesto, eliminación)[98].

Sin ahondar en la idea ya expuesta para traslados "intraestatales" en España, también los traslados entre Estados miembros de la UE admiten notificaciones generales para diversos traslados y no específicamente para cada traslado (individualmente), cuando se cumplan ciertas condiciones, y, señaladamente, cuando (i) los residuos presenten características (físicas y químicas) similares, (ii) los residuos se trasladen al mismo destinatario y a la misma instalación de desino, y (iii) el itinerario de los traslados sea también el mismo, conforme a lo especificado en el documento de notificación.

Sobre la figura del "notificante", de mayor interés en la práctica, el art. 2.15 del Reglamento sobre Traslados la define para integrar distintos sujetos que, en realidad, pueden incluso coincidir, según el tipo y características del traslado de residuos de que se trate. En supuestos de traslados dentro de la UE (*i.e.*, con origen en algún Estado miembro de la UE), se entiende por notificante cualquier persona física o jurídica "*sujeta a la jurisdicción de tal Estado miembro que pretenda trasladar o hacer trasladar residuos y en quien recaiga la obligación de notificar*", coincidiendo con alguna de las siguientes personas u órganos ("*elegida de acuerdo con el orden establecido*", según indica el Reglamento sobre Traslados): (i) productor inicial; (ii) nuevo productor autorizado que realiza operaciones antes del traslado de residuos; (iii) recogedor autorizado que haya agrupado el traslado, a partir de acumular residuos del mismo tipo en pequeñas cantidades desde distintas procedencia, siempre que dicho traslado se inicie a partir de un lugar notificado único; (iv) negociante registrado que haya sido autorizado por escrito por el productor inicial, nuevo productor o recogedor autorizado para actuar en su nombre

[98] Al respecto, vid. TRIAS PRATS, B. "Traslado de Residuos (…)", op. cit, p. 321.

como notificante; (v) agente registrado que haya sido autorizado por escrito por el productor inicial, nuevo productor o recogedor autorizado para actuar en su nombre como notificante; o (vi) poseedor, cuando todas las personas especificadas previamente, en su caso, sean desconocidas o insolventes.

En lo que respecta a las autoridades competentes sobre traslados de residuos dentro de la UE, en España, la Ley 7/2022 no concreta dichas autoridades (salvo para supuesto de entradas de residuos con destino a incineradoras clasificadas como valorización), aunque cabe entender, y así acontece en la práctica, que se trata de las mismas autoridades designadas para traslados de residuos "intraestatales"; a saber: autoridades autonómicas competentes en materia de residuos (sin perjuicio de su deber de dar cuenta al Ministerio de turno, en los términos del art. 32 de la Ley 7/2022)[99].

Po último, y dado que los traslados de residuos, en general, no siempre se completan, bien porque no puedan llevarse a cabo (*v. gr*., rechazo de residuos por la instalación de destino), bien porque se trate de supuestos de traslados ilícitos, el Reglamento de Traslados contempla reglas específicas para la "*retirada de los residuos*" (arts. 22 a 25), a que se someten todos los traslados de residuos dentro de la UE, con independencia de su régimen aplicable (información general o notificación previa y autorización). Como regla general, si acontece alguna de las circunstancias aludidas, los residuos deben devolverse a su origen o a cualquier otra parte del país de expedición por el "notificante" (luego se destaca la relevancia de este concepto para el régimen de retiradas de residuos), o, en su defecto, por la propia autoridad competente (o por una persona física o jurídica en su nombre), dentro del plazo máximo de noventa (90) días (salvo otra decisión de las autoridades competentes) y mediando, por principio, nueva notificación previa. En cambio, tal obligación de devolución no resulta aplicable cuando las autoridades competentes

[99] Ibidem, p. 323.

(origen, destino y tránsito) implicadas en las operaciones de eliminación o valorización estimen que los residuos en cuestión pueden valorizarse o eliminarse de forma alternativa (o, en todo caso, cuando se haya producido su mezcla "irreversible") en el país de destino, "*o en cualquier otra parte*", por el "notificante" (nuevamente), o, en su defecto, por la autoridad competente de expedición (o por una persona física o jurídica en su nombre), mediando, por principio, simple solicitud motivada (en lugar de nueva notificación previa).

Muy significativamente, cuando se produzca algún incumplimiento de las obligaciones de retirada por parte de notificantes "autorizados" por el productor inicial, el nuevo productor o el recogedor autorizado de residuos (*i.e.*, negociantes o agentes registrados), entonces son estos sujetos "autorizantes", según corresponda, quienes se consideran "notificantes" a los efectos de las obligaciones de retirada, así como también de las implicaciones de los traslados ilícitos de residuos, en caso de producirse.

4. Inspección y control en origen y destino

Por supuesto, la fiscalización de los traslados de residuos depende de su ámbito y alcance territorial, debiendo distinguir, nuevamente, entre traslados "intraestatales" y traslados entre Estados miembros de la UE. En cualquier caso, según se desprende de los procedimientos y regímenes previamente estudiados, al partir del mismo Reglamento sobre Traslados, ambos supuestos de traslados ("intraestatales" y dentro de la UE) configuran técnicas de control basadas eminentemente en el intercambio y seguimiento documental de los residuos. Así es, las respectivas autoridades competentes, en vista de las notificaciones, sobre todo (o, en su caso, de los documentos de identificación), verifican su regularidad y formulan, en su caso, objeciones a fin de autorizar o rechazar los traslados de que se trate.

Al respecto, a nivel de la UE, el documento de movimiento recibe enorme trascendencia, al dejar constancia expresa de la fecha de inicio del traslado (dentro siempre del periodo de vigencia de la autorización emitida por las autoridades competentes) y de la participación de las distintas empresas u operadores intervinientes en dicho traslado, y su respectivo rol (*v.gr*., transportistas, gestores), junto con el certificado de valorización o eliminación de los residuos por la instalación de destino, que, de hecho, debe necesariamente acompañarse a aquel documento de movimiento para su remisión al notificante y a las autoridades competentes.

En lo que a las inspecciones físicas y otras medidas de control *in situ* se refiere[100], el Reglamento sobre Traslados se limita a remitirse a las medidas ejecutivas que adopten los distintos Estados miembros de la UE, incluyendo, entre otras, inspecciones de establecimientos, empresas, agentes y negociantes (conforme a lo dispuesto por el art. 34 de la Directiva Marco sobre Residuos), e inspecciones de traslados de residuos y de valorización o eliminación.

A tal efecto, el Reglamento sobre Traslados exige a los distintos Estados miembros de la UE que, a más tardar en fecha 1 de enero de 2017, tengan establecidos uno (1) o más planes de inspección para la totalidad de su territorio geográfico (a revisar cada tres -3- años), basados en una evaluación de riesgos (incluyendo flujos de residuos y fuentes de traslados ilícitos

[100] En este sentido, no pasa desapercibido que, tras modificarse el Reglamento sobre Traslados por Reglamento (UE) 660/2014, de 15 de mayo, el término “control sobre el terreno” fue sustituido por, simplemente, “inspecciones”. A juicio de quien suscribe, y tomando igualmente en cuenta los datos publicados con el último Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento sobre Traslados, no parece que tal cambio haya favorecido la actividad inspectora de los traslados de residuos, ni, sobre todo, su seguimiento, dado que, si bien pudiera parecer que dicho cambio extiende las posibilidades de fiscalización (al integrar otras actividades de inspección distintas de aquellos “controles sobre el terreno”), no clarifica ni permite conocer la tipología y alcance específico de las “inspecciones” llevadas a cabo por los distintos Estados miembros de la UE.

específicos y, cuando proceda, datos recibidos por los servicios de información, tales como datos sobre investigaciones policiales y aduaneras y análisis de actividades delictivas) que permita determinar el número mínimo de inspecciones exigidas, incluyendo, como apuntamos, controles físicos. Como contenido mínimo de cada plan de inspección, el Reglamento sobre Traslados incorpora, al margen de sus objetivos y ámbito, las tareas asignadas a cada autoridad competente y las fórmulas de cooperación entre dichas autoridades, así como la información sobre recursos humanos, financieros y de otro tipo destinados a la ejecución del plan de inspección.

Como previsiones "materiales" que predeterminan, en último término, el contenido de los planes de inspección a aprobar por cada Estado miembro de la UE, y su misma ejecución, el Reglamento sobre Traslados establece las siguientes, en particular:

i. Cabe la posibilidad de realizar inspecciones (i) en el punto de origen, ante el productor, poseedor o notificante; (ii) en el punto de destino, incluidas la valorización o eliminación intermedias o definitivas, ante el destinatario o en la propia instalación; (iii) en las fronteras exteriores de la UE; y (iv) durante el traslado por el interior de la UE.

ii. En relación con las inspecciones de traslados de residuos, éstas deben incluir: (i) comprobación de documentos; (ii) confirmación de identidad; y (iii) "en su caso", control físico de residuos. Con todo, el Reglamento sobre Traslados no otorga ningún criterio o circunstancia detonante del aludido control físico.

iii. Cabe la posibilidad de que las autoridades competentes exijan a la persona física o jurídica en posesión (u organizando el transporte) de una determinada sustancia u objeto, que presente las siguientes

pruebas documentales a fin de verificar si es o no un “residuo” (en el sentido de la Directiva Marco sobre Residuos, a que se remite igualmente el Reglamento sobre Traslados): (i) prueba del origen y destino de dicha sustancia u objeto; y (ii) prueba de que dicha sustancia u objeto no constituye ningún residuo, incluida, cuando proceda, prueba de su funcionalidad. Y ello sin perjuicio de los indicios u otros elementos probatorios obtenidos por aquellas mismas autoridades, a partir, sobre todo, de la verificación de las condiciones de transporte, carga y descarga (*v. gr*., embalaje, apilamiento adecuado). Por supuesto, la realidad de la sustancia u objeto transportados, y su consideración o no como “residuo”, presenta enorme trascendencia práctica, de modo que, en caso afirmativo, la falta de cumplimiento de las disposiciones y régimen aplicable a su traslado puede constituir “traslado ilícito” en los términos previamente examinados.

En España, el Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026[101] solo se refiere a los traslados de residuos fuera de la UE (con procedencia o destino hacia terceros países), mientras que corresponde a cada comunidad autónoma, dentro del ámbito de sus propias competencias, aprobar planes de inspección sobre aquellos otros traslados de residuos, ahora concernidos, dentro del territorio nacional, por un lado, y de la UE, por otro.

[101] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026*; accesible a través del siguiente enlace:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadetrasladostransfronterizos2021-2026_tcm30-521966.pdf

Aunque su examen particularizado excede del alcance del presente trabajo, el resultado de los planes de inspección adoptados a nivel nacional (y regional interno) puede deducirse, siquiera en sus contornos, a partir del informe que la Comisión Europea presenta cada tres (3) años en relación con la aplicación del Reglamento sobre Traslados. En su último informe publicado, compresivo del periodo 2016-2019[102], la Comisión Europea revela algunos datos significativos sobre inspecciones y medidas de control de los traslados de residuos, incluyendo aquellos de envases de plástico, aun sin distinguir en función de su origen y destino:

i. A partir de los datos disponibles, y dado que muy pocos Estados miembros de la UE ofrecieron información detallada sobre inspecciones (en particular, Alemania, Bélgica, Finlandia, Grecia y Portugal), no es posible conocer el tipo específico de controles empleado por dichos Estados (y si incluyen inspecciones físicas en instalaciones u otros lugares), aunque sí aventurar que el número de controles llevado cabo "*varía considerablemente de un Estado miembro a otro*".

ii. Como medidas de control de la ejecución, pocos Estados miembros de la UE aplican penas de prisión por incumplimientos del Reglamento sobre Traslados, sino que la mayoría castiga dichos incumplimientos con sanciones pecuniarias (en el caso más elevado, correspondiente a Chequia, hasta dos -2- millones de euros). De todos modos, a partir de su contraste, "*los datos no son lo suficientemente concluyentes y no permiten determinar si las sanciones más elevadas y las penas de cárcel de mayor duración*

[102] Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 17 de marzo de 2023, "*Sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos*"; COM(2023) 142 final.

sirven para disuadir de la realización de traslados ilícitos de residuos".

VI. Traslados de residuos de envases de plástico hacia (o desde) terceros países: procedimientos y control en origen y destino

1. Contexto: restricciones y tendencias en los traslados transfronterizos de residuos de envases de plástico fuera de la UE

Cuando no se gestionan en la UE, los residuos de envases de plástico se trasladan a terceros países para su tratamiento. Asimismo, también la UE recibe residuos de envases de plástico para su gestión con procedencia de terceros países. Tales traslados transfronterizos, desde o hacia terceros países, se encuentran regulados por las convenciones y restantes normas de Derecho internacional y europeo aplicables, según apuntamos en su momento y se revisa en adelante.

De entrada, la legislación europea sobre residuos (señaladamente, Directiva Marco sobre Residuos) se dirige como objetivo a asegurar que la UE sea "autosuficiente" en la eliminación de sus residuos, por un lado, y en la valorización de "*residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados*", por otro, lo que incluye, de hecho, a la mayoría de residuos de envases de plástico difíciles de reciclar[103].

A su vez, el Convenio de Basilea, por el que se rigen a nivel internacional los traslados transfronterizos de residuos, fue actualizado de forma muy significativa por medio de la Enmienda para Plásticos, según expusimos, suponiendo que, a diferencia de la situación precedente, ahora solo queden incluidos en la denominada "Lista Verde" de residuos (no peligrosos) aquellos

[103] Al respecto, vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04* (…), op. cit., p. 38.

residuos de plástico reciclables preclasificados y no contaminados, libres de materiales no reciclables y preparados para su reciclado inmediato de forma respetuosa con el medio ambiente. Es por ello por lo que, actualmente, las exportaciones de residuos de envases de plástico para su tratamiento (en particular, reciclado) fuera de la UE se sujeta a condiciones más estrictas, conforme a las previsiones del Convenio de Basilea tras la Enmienda para Plásticos.

Como consecuencia de lo anterior, y, así, de las limitaciones o endurecimiento en las condiciones de traslado de los residuos plásticos hacia (o desde) terceros países, las instituciones europeas pusieron de manifiesto una disminución en las exportaciones de residuos de envases de plástico hacia terceros países, ya desde principios de 2017, según datos disponibles del EUROSTAT[104].

Aun así, casi una tercera parte (1/3) de la tasa declarada por la UE de reciclado de residuos de envases de plástico se logra mediante su traslado a terceros países. De hecho, los residuos de envases representan cada vez una proporción mayor de exportaciones de residuos plásticos fuera de la UE (-aprox.- 75% en 2017 frente a -aprox.- 43% en 2012)[105], lo que denota la fuerte dependencia de algunos Estados miembros de la UE del reciclado fuera de la UE para gestionar sus residuos de envases de plástico.

Por supuesto, la tendencia apuntada debe ponerse en contexto y relacionarse con la falta de capacidad (infraestructura) en la UE para la gestión de todos

[104] *Comext - international trade in goods*; accesibles a través del siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/focus-on-comext

[105] Según datos disponibles del EUROSTAT, *Packaging waste by waste management operations and waste flow*; accesibles a través del siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/eurostat/waste

los residuos de envases de plástico, hasta tal punto que algunos estudios revelan que gran parte de los fondos presupuestados por la UE con destino precisamente a mejorar esa capacidad (en ocasiones, por encima de -aprox.- 30%) no se traduce en gasto, por distintas causas asociadas a los retrasos en los procesos de contratación pública o a la falta de cofinanciación o de revisión o actualización de proyectos[106].

Ahora, el traslado de residuos fuera de la UE exige, con carácter general, y a fin de que su preparación para reutilización o reciclado se contabilicen a efectos de la consecución de los objetivos fijados por la Directiva Marco sobre Residuos, tal y como revisamos previamente, que el exportador pueda demostrar que dicho traslado cumple con los requisitos del Reglamento sobre Traslados y que el tratamiento de los residuos en cuestión fuera de la UE tiene lugar en condiciones "*equivalentes, de forma general, a los requisitos del Derecho de la UE aplicable en materia medioambiental*". Se trata de una cuestión que cobra gran trascendencia en sede de inspección y control de los traslados de residuos de envases de plástico, y que plantea evidentes dificultades, con el consiguiente riesgo de actividades ilegales.

Asimismo, tampoco es posible desconocer que, al margen del reciclado, desde la UE también se trasladan residuos de envases de plástico hacia terceros países con destino a su eliminación. Se trata, en numerosas ocasiones, de un delito grave y complejo asociado al tráfico ilegal de aquellos residuos, muy vinculado al crimen organizado, que, a su vez, causa impactos significativos sobre el medio ambiente y la salud humana.

Sentado lo anterior, junto con las exportaciones de residuos de envases de plástico, la UE también recibe, desde terceros países, importaciones de

[106] En este sentido, vid. Eunomia (2019). *Final Report "Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States"*, pp. 9, 33 y 34.

dichos residuos, a veces como destino final para su tratamiento y otras como punto de tránsito. Sobre todo desde la prohibición impuesta por China a la importación de residuos plásticos, algunos Estados miembros de la UE experimentaron aumentos significativos de importaciones de residuos plásticos desde 2016 (*v.gr*., España, -aprox.- 25%, Polonia, -aprox.- 30%, Eslovenia, -aprox.- 68%).

Aun pese a los pocos datos disponibles sobre tratamiento final de residuos plásticos en la UE, la Comisión Europea puso de relieve que, en todo caso, la UE solo dispone de instalaciones para reciclar la mitad de sus residuos plásticos, de modo que su importación con origen en terceros países ejerce una presión nada desdeñable sobre las capacidades de gestión de dichos residuos por parte de los Estados miembros de la UE.

Por lo demás, es preciso tomar en cuenta que, si bien no contiene ninguna proclamación expresa, el Convenio de Basilea alude en diversas ocasiones (aun de forma indirecta) a los principios de autosuficiencia y proximidad, por lo que dichos principios inspiran igualmente el régimen aplicable a los traslados de residuos fuera de la UE[107]. Así, de hecho, el art. 4 del mismo Convenio de Basilea viene claramente a reconocer el principio de autosuficiencia al establecer como obligación general que sus Estados parte tomen todas las medidas apropiadas para "*establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cualquiera que sea el lugar donde se efectúa su eliminación que, en la medida de lo posible, estará situado dentro de ella*".

[107] Al respecto, vid. CAMPINS ERITJA, M. "Tratado internacional de residuos: el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación", en *Diccionario de Derecho Ambiental* (Dirs. ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B.), Iustel, Madrid, 2006, pp. 1286-1303.

2. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico con destino fuera de la UE (exportaciones)

Ante todo, el Reglamento sobre Traslados, aunque dedica especial y mayor atención a los traslados de residuos dentro de la UE, también regula las importaciones y exportaciones de residuos, desde o hacia terceros países respectivamente, según dejamos previamente apuntado. Se sigue la misma lógica ya presentada para traslados dentro de la UE, pero con mayores exigencias y connotaciones, unidas al factor de internacionalidad dimanante del Convenio de Basilea.

En este sentido, se parte del mismo principio de "*diferencia de trato según destino*" sobre el que venimos insistiendo para diferenciar regímenes de vigilancia y control, y, por supuesto, de la distinta tipología de residuos, y, así, de su clasificación en el sistema de listas del Convenio de Basilea y del propio Reglamento sobre Traslados. Así es, el régimen o procedimiento aplicable a los traslados transfronterizos de residuos (desde o hacia terceros países) queda muy condicionado, entre otros aspectos, por la clasificación del residuo en cuestión (íntimamente relacionada con su peligrosidad), lo que, en el caso de los residuos plásticos (incluyendo envases), significa tener que atender necesariamente a sus características específicas para determinar su inclusión, en particular, en la "Lista Verde" o en la "Lista Ámbar" de residuos, según examinamos previamente. Si, para mayor facilidad, se toma en cuenta la ubicación de los residuos plásticos en el Reglamento sobre Traslados (al incorporar las listas del Convenio de Basilea), cabe distinguir entre[108]:

[108] Al respecto, vid. Comisión Europea (2021). *Waste shipments correspondents' guidelines no. 12 on the classification of plastic waste*; accesibles a través del siguiente enlace:

https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Correspondents'%20guidelines%20No%2012%20final%20Nov%202021%20corr1.pdf

i. Residuos plásticos “peligrosos”:

a. **A3210** (Anexos IV, parte I, y V, Lista A -parte I-, del Reglamento sobre Traslados) y su equivalente **AC300** (Anexo IV, parte II, del Reglamento sobre Traslados): residuos de materias plásticas, incluidas sus mezclas, cuando contengan constituyentes del Anexo I del Convenio de Basilea, o estén contaminados con ellos, en un grado tal que presenten una de las características del Anexo III del mismo Convenio de Basilea.

ii. Residuos plásticos “no peligrosos”:

a. **Y48** (Anexo IV, parte I, y Anexo V, Lista A -parte III-, del Reglamento sobre Traslados): residuos de materias plásticas, incluidas sus mezclas, con excepción de los siguientes: (i) residuos plásticos “peligrosos”; (ii) determinados residuos de materias plásticas, siempre que se destinen al reciclado de manera ambientalmente correcta y apenas se encuentren contaminados ni contengan otros tipos de residuos (señaladamente, residuos de materias plásticas que consisten casi exclusivamente en un polímero no halogenado, en una resina curada o producto de condensación endurecido, o en algunos polímeros fluorados); y (iii) mezclas de residuos de materias plásticas, consistentes en polietileno (PE), polipropileno (PP) o tereftalato de polietileno (PET), siempre que cada material vaya a reciclarse por separado de manera ambientalmente correcta y que apenas se encuentren contaminados ni contengan otros tipos de residuos.

b. **EU48** (Anexo IV, parte I, del Reglamento sobre Traslados), equivalente al anterior: residuos de materias plásticas no

cubiertos por la categoría AC300 ni por la categoría EU3011, así como mezclas de residuos de materias plásticas no cubiertas por el punto 4 del Anexo IIIA del Reglamento sobre Traslados.

c. **B3011** (Anexo III, parte I, y Anexo V, Lista B -parte I- del Reglamento sobre Traslados) y su equivalente **EU3011** (Anexo III, parte I, del Reglamento sobre Traslados): (i) residuos de materias plásticas siempre que se destinen al reciclado de manera ambientalmente correcta y apenas se encuentren contaminados ni contengan otros tipos de residuos (señaladamente, residuos de materias plásticas que consisten casi exclusivamente en un polímero no halogenado, en una resina curada o producto de condensación endurecido, o en algunos polímeros fluorados); y (ii) mezclas de residuos de materias plásticas, consistentes en polietileno (PE), polipropileno (PP) o tereftalato de polietileno (PET), siempre que cada material vaya a reciclarse por separado de manera ambientalmente correcta y que apenas se encuentren contaminados ni contengan otros tipos de residuos.

Aun pese a tratarse de residuos plásticos no peligrosos, y como seguidamente se comprueba, interesa apuntar que la categoría “Y48”, sujeta a especial consideración bajo el Convenio de Basilea, se somete al régimen de notificación previa y autorización, y solo la categoría “B3011” puede encontrarse sometida al procedimiento de información general, siempre que sus residuos no se exporten a Estados no parte en la OCDE.

Sentado lo anterior, en lo que a la transferencia de residuos desde Estados miembros de la UE, como España, hacia terceros países no pertenecientes a la UE se refiere, o exportaciones, el procedimiento (o procedimientos) aplicable es el siguiente, en función, nuevamente, de su operación de destino,

por un lado, y de la pertenencia o no del Estado receptor a la EFTA o de su sujeción a la Decisión OCDE, por otro:

i. Eliminación:

a. Prohibición de exportación:

i. Ámbito de aplicación: (i) exportaciones de residuos hacia Estados no pertenecientes a la EFTA[109]; y (ii) exportaciones hacia Estados pertenecientes a la EFTA, y parte en el Convenio de Basilea, cuando dichos Estados hayan prohibido importaciones de los residuos de que se trate o sus autoridades tengan motivos para creer que los residuos no van a gestionarse de manera ambientalmente correcta. Asimismo, quedan prohibidas las exportaciones de residuos con destino a la Antártida y a países o territorios de ultramar.

ii. Procedimiento: prohibición absoluta de exportaciones de residuos con destino a su eliminación (sin perjuicio de las obligaciones, si procede, de retirada de residuos).

b. Notificación previa y autorización:

i. Ámbito de aplicación: exportaciones de residuos hacia Estados pertenecientes a la EFTA, siempre que también formen parte del Convenio de Basilea, cuando no

[109] Actualmente, solo integran la EFTA los siguientes países: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

concurra ninguna de las circunstancias previamente expuestas y determinantes de su prohibición.

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento aplicable a los traslados de residuos dentro de la UE, ya estudiado, con algunas adaptaciones y disposiciones adicionales: (i) quien pretenda exportar residuos destinados a su eliminación debe presentar notificación previa por escrito a la autoridad competente de expedición, cumpliendo con los restantes requisitos y condiciones para proceder al traslado de residuos (señaladamente, contrato de traslado y fianza o seguro equivalente); (ii) una vez recibida, la autoridad competente de expedición remite copia de la notificación (y sus documentos asociados) a la autoridad competente de destino, con copia igualmente a aquellas de tránsito, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, siempre que no formule requerimiento de información adicional al notificante o rechace su notificación (por apreciar objeciones); (iii) desde la fecha de acuse de recibo por la autoridad competente de destino, todas las autoridades competentes implicadas (*i.e.*, origen, destino y tránsito) disponen de un plazo de treinta (30) días, o sesenta (60) días para la autoridad competente de tránsito externa a la UE, para autorizar el traslado en cuestión (con o sin condiciones) o formular objeciones (ya revisadas y a las que interesa remitirse), teniendo en cuenta que, en caso de silencio, se presume otorgada autorización tácita por las autoridades competentes de tránsito externas a la UE; y (iv) corresponde a las autoridades competentes de destino transmitir su decisión motivada al notificante,

mientras que las autoridades competentes de expedición y tránsito en la UE, si fuera el caso, remiten copia sellada de la decisión de autorizar el traslado a la oficina de la aduana de exportación y a la de salida de la UE.

ii. Valorización:

a. Prohibición de exportación:

i. Ámbito de aplicación: exportaciones de los siguiente residuos desde la UE con destino a terceros países no sujetos a la Decisión OCDE: (i) residuos peligrosos del Anexo V del Reglamento sobre Traslados; (ii) residuos del Anexo V, parte III, del Reglamento sobre Traslados; (iii) residuos peligrosos no clasificados en ninguna categoría del Anexo V del Reglamento sobre Traslados; (iv) mezclas de residuos peligrosos, y de residuos peligrosos con residuos no peligrosos, no clasificadas en ninguna categoría específica del Anexo V del Reglamento sobre Traslados; (v) residuos que el país de destino haya clasificado como peligrosos mediante notificación conforme al Convenio de Basilea (art. 3); (vi) residuos cuya importación se encuentre prohibida en el país de destino; o (vii) residuos para los que la autoridad competente de expedición tenga razones para creer que no van a ser gestionados en el país de destino de manera ambientalmente correcta. Asimismo, quedan prohibidas las exportaciones de residuos con destino a la Antártida y a países o territorios de ultramar, en los términos, en este último caso, de las exportaciones hacia terceros países no sujetos a la Decisión OCDE.

Si, por el contrario, los residuos en cuestión figuran en las listas de los Anexos III o IIIA del Reglamento sobre Traslados y su exportación no se encuentra, por principio, prohibida, es preciso consultar el Reglamento 1418/2007 para saber si el país de destino impone o no determinadas restricciones o condiciones (y procedimientos) aplicables.

ii. Procedimiento: prohibición de exportaciones de residuos con destino a su valorización (sin perjuicio de las obligaciones, si procede, de retirada de residuos), con algunas salvedades relativas a la posibilidad excepcional (y documentada) de exportar residuos peligrosos del Anexo V del Reglamento sobre Traslados si no presenta ninguna de las características "peligrosas" establecidas a nivel europeo (Anexo III de la Directiva Marco sobre Residuos).

b. Notificación previa y autorización:

i. Ámbito de aplicación: (i) traslados de residuos de los Anexos III, IIIA, IIIB, IV y IVA del Reglamento sobre Traslados (o residuos o sus mezclas no clasificadas en ninguna categoría específica con fines de valorización) con destino a terceros países sujetos a la Decisión de la OCDE, en los mismos términos y condiciones (*mutatis mutandis*) expuestos para traslados de residuos dentro de la UE; (ii) traslados de residuos no clasificados en ninguna categoría específica del Anexo III o del Anexo IIIA (o clasificados en el Anexo IIIB cuando no incurra en prohibición) con destino a terceros países no sujetos a la Decisión OCDE; y (iii) en su caso, otros traslados de

residuos de la “Lista Verde” (Anexos III y IIIA del Reglamento sobre Traslados) con destino a terceros países no sujetos a la Decisión OCDE, siempre que su exportación no se encuentre prohibida y se establezca su régimen de notificación previa y autorización conforme al Reglamento 1418/2007.

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento, acabado de revisar, sobre exportaciones de residuos hacia Estados pertenecientes a la EFTA (y al Convenio de Basilea) con destino a eliminación, con algunos matices para aquellos traslados transfronterizos de residuos dirigidos a terceros países sujetos a la Decisión OCDE: (i) quien pretenda exportar residuos destinados a su valorización debe presentar notificación previa por escrito a la autoridad competente de expedición, cumpliendo con los restantes requisitos y condiciones para proceder al traslado de residuos (señaladamente, contrato de traslado y fianza o seguro equivalente); (ii) una vez recibida, la autoridad competente de expedición remite copia de la notificación (y sus documentos asociados) a la autoridad competente de destino, con copia igualmente a aquellas de tránsito, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, siempre que no formule requerimiento de información adicional al notificante o rechace su notificación (por apreciar objeciones); (iii) desde la fecha de acuse de recibo por la autoridad competente de destino, todas las autoridades competentes implicadas (*i.e.*, origen, destino y tránsito) disponen de un plazo de treinta (30) días, o sesenta (60) días para la autoridad competente de tránsito

externa a la UE (y no sujeta a la Decisión OCDE), para autorizar el traslado en cuestión (con o sin condiciones) o formular objeciones (ya revisadas y a las que interesa remitirse), teniendo en cuenta que, en caso de silencio, se presume otorgada autorización tácita por las autoridades competentes de destino y tránsito externas a la UE; y (iv) corresponde a las autoridades competentes de destino transmitir su decisión motivada al notificante, mientras que las autoridades competentes de expedición y tránsito en la UE, si fuera el caso, remiten copia sellada de la decisión de autorizar el traslado a la oficina de la aduana de exportación y a la de salida de la UE.

c. Información general:

i. Ámbito de aplicación: (i) traslados de residuos de la "Lista Verde" (Anexos III y IIIB del Reglamento sobre Traslados) y mezclas no clasificadas en ninguna categoría específica del Anexo III del Reglamento sobre Traslados (siempre que sean incluidas en el Anexo IIIA del Reglamento sobre Traslados y su composición no perjudique su valorización ambientalmente correcta), si su cantidad excede de VEINTE KILOGRAMOS (20 Kg.), con fines de valorización y destino a terceros países sujetos a la Decisión de la OCDE, en los mismos términos y condiciones (*mutatis mutandis*) expuestos para traslados de residuos dentro de la UE; (ii) residuos expresamente destinados a análisis de laboratorio; y (ii) en su caso, otros traslados de residuos de la "Lista Verde" (Anexos III y IIIA del Reglamento sobre Traslados) con destino a terceros países no sujetos a la

Decisión OCDE, siempre que su exportación no se encuentre prohibida y se establezca su régimen de notificación previa y autorización conforme al Reglamento 1418/2007.

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento ya revisado en su momento con respecto de los traslados de residuos dentro de la UE, por cuya virtud es preciso que los residuos vayan acompañados en todo momento del documento de identificación (Anexo VII del Reglamento sobre Traslados), a cargo de la "persona "*sujeta a la jurisdicción del país de expedición que organice el traslado*", para su firma por su parte y por la instalación de valorización (o laboratorio) y destinatario de los residuos en el momento de su entrega.

Para mayor claridad, el presente trabajo incluye, como Anexo, un cuadro resumen ilustrativo del régimen jurídico aplicable a las transferencias de residuos con origen o destino hacia terceros países[110].

3. Procedimientos aplicables: traslados de residuos de envases de plástico con destino en la UE (importaciones)

Siguiendo el esquema propio de las exportaciones, acabado de examinar, y sin necesidad de demasiadas reiteraciones, las transferencias de residuos desde terceros países no pertenecientes a la UE hacia el territorio de los Estados miembros de la UE, se sujeta a los siguientes procedimientos, en

[110] Al respecto, dicho cuadro pretende simplificar y facilitar la comprensión de los contenidos detallados en el cuerpo del presente trabajo, pero no los sustituye ni resulta tampoco, de hecho, autosuficiente respecto de dichos contenidos, de modo que la información del aludido cuadro debe integrarse y completarse con los mismos.

función de su operación de destino (eliminación o valorización), por un lado, y de la procedencia y tipología de los residuos, por otro:

i. Eliminación:

a. Prohibición de importación:

i. Ámbito de aplicación: con carácter general, cualesquiera importaciones de residuos desde terceros países, con las siguientes salvedades: (i) importaciones de residuos procedentes de Estados parte en el Convenio de Basilea; (ii) importaciones de residuos procedentes de terceros países que no sean parte del Convenio de Basilea pero con los que la UE (o la UE y sus Estados miembros) hayan formalizado acuerdos o compromisos bilaterales o multilaterales conformes con la legislación europea y el propio Convenio de Basilea; (iii) importaciones de residuos procedentes de terceros países que no sean parte del Convenio de Basilea pero con los que los Estados miembros de la UE, a título individual, hayan formalizado acuerdos o compromisos bilaterales, en supuestos excepcionales cuando aquellos residuos no puedan gestionarse de manera ambientalmente correcta en el país de expedición, y siempre que tales acuerdos o compromisos sean conformes con la legislación europea y el propio Convenio de Basilea (y se notifiquen a la Comisión Europea); e (iv) importaciones de residuos procedentes de otras zonas, en caso de que, "*por motivos excepcionales en situaciones de crisis, establecimiento o mantenimiento de la paz, o guerra*", no pueda formalizarse ningún acuerdo o compromiso bilateral o no se haya

designado a ninguna autoridad competente en el país de expedición (o ésta no pueda actuar de ningún modo, por imposibilidad).

ii. Procedimiento: prohibición de importaciones de residuos con destino a su eliminación, con las salvedades acabadas de apuntar, y siempre que, en tales supuestos, se haya solicitado a aquellos terceros países de origen (pertenecientes o no al Convenio de Basilea), excepto en situaciones excepcionales de crisis o guerra, la presentación previa de una solicitud debidamente motivada a la autoridad competente del Estado miembro de la UE de destino, en la que pongan de manifiesto que ni poseen ni pueden obtener, según criterios razonables, la capacidad técnica e instalaciones necesarias para eliminar los residuos de manera ambientalmente correcta.

b. Notificación previa y autorización:

i. Ámbito de aplicación: (i) importaciones de residuos procedentes de Estados parte en el Convenio de Basilea; e (ii) importaciones de residuos en situaciones excepcionales de crisis o guerra.

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento aplicable a los traslados de residuos dentro de la UE, ya estudiado, con algunas adaptaciones y disposiciones adicionales: (i) quien pretenda exportar residuos destinados a su eliminación debe presentar notificación previa por escrito a la autoridad competente de expedición, cumpliendo con los restantes requisitos y condiciones para proceder al

traslado de residuos (señaladamente, contrato de traslado y fianza o seguro equivalente); (ii) una vez recibida, la autoridad competente de expedición remite copia de la notificación (y sus documentos asociados) a la autoridad competente de destino, con copia igualmente a aquellas de tránsito, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, siempre que no formule requerimiento de información adicional al notificante o rechace su notificación (por apreciar objeciones); (iii) desde la fecha de acuse de recibo por la autoridad competente de destino, todas las autoridades competentes implicadas (*i.e.*, origen, destino y tránsito) disponen de un plazo de treinta (30) días, o sesenta (60) días para la autoridad competente de tránsito externa a la UE, para autorizar el traslado en cuestión (con o sin condiciones) o formular objeciones (ya revisadas y a las que interesa remitirse), teniendo en cuenta que, en caso de silencio, se presume otorgada autorización tácita por las autoridades competentes de tránsito externas a la UE; (iv) como salvedad, en situaciones excepcionales de crisis o guerra, no se exige autorización de las autoridades competentes de expedición; y (iv) corresponde a las autoridades competentes de destino transmitir su decisión motivada al notificante, mientras que las autoridades competentes de expedición y tránsito en la UE, si fuera el caso, remiten copia sellada de la decisión de autorizar el traslado a la oficina de la aduana de importación y a la de entrada de la UE.

ii. Valorización:

a. Prohibición de importación:

i. Ámbito de aplicación: de forma similar, y con carácter general, cualesquiera importaciones de residuos desde terceros países, con las siguientes salvedades: (i) importaciones de residuos procedentes de terceros países sujetos a la Decisión OCDE; (ii) importaciones de residuos procedentes de Estados parte en el Convenio de Basilea; (iii) importaciones de residuos procedentes de terceros países que no sean parte del Convenio de Basilea pero con los que la UE (o la UE y sus Estados miembros) hayan formalizado acuerdos o compromisos bilaterales o multilaterales conformes con la legislación europea y el propio Convenio de Basilea; (iv) importaciones de residuos procedentes de terceros países que no sean parte del Convenio de Basilea pero con los que los Estados miembros de la UE, a título individual, hayan formalizado acuerdos o compromisos bilaterales, en supuestos excepcionales cuando aquellos residuos no puedan gestionarse de manera ambientalmente correcta en el país de expedición, y siempre que tales acuerdos o compromisos sean conformes con la legislación europea y el propio Convenio de Basilea (y se notifiquen a la Comisión Europea); e (v) importaciones de residuos procedentes de otras zonas, en caso de que, "*por motivos excepcionales en situaciones de crisis, establecimiento o mantenimiento de la paz, o guerra*", no pueda formalizarse ningún acuerdo o

compromiso bilateral o no se haya designado a ninguna autoridad competente en el país de expedición (o ésta no pueda actuar de ningún modo, por imposibilidad).

ii. Procedimiento: prohibición de importaciones de residuos con destino a su valorización, con las salvedades acabadas de apuntar, y siempre que, en tales supuestos, se haya solicitado a aquellos terceros países de origen (pertenecientes o no al Convenio de Basilea), excepto en situaciones excepcionales de crisis o guerra, la presentación previa de una solicitud debidamente motivada a la autoridad competente del Estado miembro de la UE de destino, en la que pongan de manifiesto que ni poseen ni pueden obtener, según criterios razonables, la capacidad técnica e instalaciones necesarias para eliminar los residuos de manera ambientalmente correcta.

b. Notificación previa y autorización:

i. Ámbito de aplicación: importaciones de los siguientes tipos de residuos procedentes de terceros países sujetos a la Decisión OCDE o de otras zonas en situaciones excepcionales de crisis o guerra (o, en su caso, de Estados parte en el Convenio de Basilea, en los mismos términos y condiciones ya examinados para importaciones con origen en dichos terceros países para operaciones de eliminación): (i) residuos de la “Lista Ámbar” (Anexo IV del Reglamento sobre Traslados, que incluye, entre otros, aquellos residuos enumerados en los Anexos II y VIII del Convenio de Basilea); (ii) residuos de la “Lista Verde” que presentan alguna característica de peligrosidad (Anexo

IVA del Reglamento sobre Traslados); (iii) residuos no clasificados en ninguna categoría específica de los Anexos III, IIIB, IV o IVA del Reglamento sobre Traslados; y (iv) mezclas de residuos no clasificadas en ninguna categoría específica de los Anexos III, IIIB, IV o IVA del Reglamento sobre Traslados, salvo si figuraran en su Anexo IIIA (sometidos, en cambio, al régimen de información general).

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento, acabado de revisar, sobre importaciones de residuos desde Estados parte en el Convenio de Basilea con destino a eliminación, con algunos matices: (i) quien pretenda exportar residuos destinados a su valorización debe presentar notificación previa por escrito a la autoridad competente de expedición, cumpliendo con los restantes requisitos y condiciones para proceder al traslado de residuos (señaladamente, contrato de traslado y fianza o seguro equivalente); (ii) una vez recibida, la autoridad competente de expedición remite copia de la notificación (y sus documentos asociados) a la autoridad competente de destino, con copia igualmente a aquellas de tránsito, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, siempre que no formule requerimiento de información adicional al notificante o rechace su notificación (por apreciar objeciones); (iii) desde la fecha de acuse de recibo por la autoridad competente de destino, todas las autoridades competentes implicadas (*i.e.*, origen, destino y tránsito) disponen de un plazo de treinta (30) días, o sesenta (60) días para la autoridad competente de tránsito

externa a la UE (y no sujeta a la Decisión OCDE), para autorizar el traslado en cuestión (con o sin condiciones) o formular objeciones (ya revisadas y a las que interesa remitirse), teniendo en cuenta que, en caso de silencio, se presume otorgada autorización tácita por las autoridades competentes de expedición y tránsito externas a la UE; (iv) como salvedad, en situaciones excepcionales de crisis o guerra, no se exige autorización de las autoridades competentes de expedición; y (v) corresponde a las autoridades competentes de destino transmitir su decisión motivada al notificante, mientras que las autoridades competentes de expedición y tránsito en la UE, si fuera el caso, remiten copia sellada de la decisión de autorizar el traslado a la oficina de la aduana de exportación y a la de salida de la UE.

c. Información general:

i. Ámbito de aplicación: (i) importaciones de residuos de la "Lista Verde" (Anexos III y IIIB del Reglamento sobre Traslados) y mezclas no clasificadas en ninguna categoría específica del Anexo III del Reglamento sobre Traslados (siempre que sean incluidas en el Anexo IIIA del Reglamento sobre Traslados y su composición no perjudique su valorización ambientalmente correcta), si su cantidad excede de VEINTE KILOGRAMOS (20 Kg.), con fines de valorización y procedencia de terceros países sujetos a la Decisión de la OCDE, en los mismos términos y condiciones (*mutatis mutandis*) expuestos para traslados de residuos dentro de la UE, o parte en el

Convenio de Basilea, en los mismos términos y condiciones ya examinados para importaciones con origen en dichos terceros países para operaciones de eliminación o valorización; y (ii) residuos expresamente destinados a análisis de laboratorio.

ii. Procedimiento: se trata del mismo procedimiento ya revisado en su momento con respecto de los traslados de residuos dentro de la UE, por cuya virtud es preciso que los residuos vayan acompañados en todo momento del documento de identificación (Anexo VII del Reglamento sobre Traslados), a cargo de la "persona "*sujeta a la jurisdicción del país de expedición que organice el traslado*", para su firma por su parte y por la instalación de valorización (o laboratorio) y destinatario de los residuos en el momento de su entrega.

Tal y como se verifica, tanto las exportaciones como las importaciones de residuos, incluyendo aquellos de envases de plástico, se someten a reglas más estrictas cuando se destinan o proceden, respectivamente, de terceros países, al partir de una prohibición general, salvo para aquellos supuestos de Estados parte del Convenio de Basilea o sujetos a la Decisión OCDE, entre otras circunstancias, a fin de garantizar cierta reciprocidad en el marco del Derecho internacional de los traslados transfronterizos de residuos.

Por lo demás, los procedimientos son fundamentalmente los mismos que aquellos aplicables, con carácter general, a los traslados de residuos dentro de la UE (*i.e.,* Título II del Reglamento sobre Traslados), con algunos matices o consideraciones adicionales, de entre las que merece especial mención la necesidad de que los traslados transfronterizos con terceros países (tanto importaciones como también exportaciones) garanticen una gestión

ambientalmente correcta, conforme al art. 49 del Reglamento sobre Traslados, a fin de poder llevarse a cabo.

Para mayor claridad, y como ya apuntamos, el presente trabajo incluye, como Anexo, un cuadro resumen ilustrativo del régimen jurídico aplicable a las transferencias de residuos con origen o destino hacia terceros países.

4. Inspección y control en origen y destino

De acuerdo con el Reglamento sobre Traslados, las autoridades competentes en la UE, tanto de expedición (en supuestos de exportaciones) como de destino (en caso de importaciones), se encuentran obligadas a exigir y garantizar en la medida de lo posible que la gestión de los residuos en cuestión se lleve a cabo de forma ambientalmente correcta durante todo el transcurso del traslado y en la valorización o eliminación final. Por supuesto, el alcance de tal exigencia varía sustancialmente, en función del tipo de traslado, de modo que frente a la posibilidad y deber de "*tomar las medidas necesarias*" para asegurar aquella gestión ambientalmente correcta en importaciones, las autoridades competentes de la UE, por los propios límites de su jurisdicción y competencias, solo pueden "*procurar garantizar*" que se cumple con dicho estándar de gestión en exportaciones, por parte de los respectivos terceros países de destino.

Aun así, claro, las aludidas autoridades competentes en la UE, siempre que tengan dudas o razones para creer que los residuos no van a gestionarse de forma ambientalmente correcta, pueden rechazar (prohibir) sus respectivos traslados trasfronterizos con terceros países.

Aun cuando el estándar de "gestión ambientalmente correcta" solo se establece para importaciones, (a partir de las definiciones y criterios de la Directiva Marco sobre Residuos y restantes normas aplicables en la UE), el

Reglamento sobre Traslados establece la siguiente presunción para exportaciones (junto con las directrices orientativas de su Anexo VIII): "*el requisito de gestión ambientalmente correcta se presumirá cumplido, en lo que respecta a la operación de valorización o eliminación de residuos correspondiente, si el notificante o la autoridad competente del país de destino puede demostrar que la instalación receptora de los residuos funcionará con arreglo a normas de protección de la salud humana y de protección medioambiental equivalentes de forma general a las normas establecidas en la legislación comunitaria*" (art. 49.1 del Reglamento sobre Traslados).

No obstante, y como se encarga de subrayar el mismo precepto, tal presunción no prejuzga la evaluación general de la gestión ambientalmente correcta durante todo el transcurso del traslado de residuos en cuestión, incluidas las operaciones valorización o eliminación en el país tercero de destino.

En este sentido, al igual que sucede con los traslados de residuos dentro de la UE, pero aún con mayor intensidad, el documento de movimiento (a saber, Anexo IB del Reglamento sobre Traslados) adquiere enorme trascendencia en los traslados transfronterizos de residuos de envases de plástico con terceros países, sobre todo en supuestos de exportaciones. Así es, una vez autorizado el respectivo traslado de residuos sujeto al régimen de autorización previa (se trata, al fin y al cambio, de los supuestos de mayor calado y preocupación en la práctica[111]), todas las empresas y operadores intervinientes deben cumplimentar y firmar (y conservar copia) de aquel documento de movimiento para su remisión a las autoridades competentes, desde el mismo inicio del trayecto hasta la finalización de las operaciones de

[111] En este sentido, vid. Agencia Europea de Medio Ambiente (2019). *ETC/WMGE Report no. 5/2019* "*Plastics waste trade and the environment*", p. 33.

valorización o eliminación de los residuos en la instalación correspondiente, que, a su vez, se encuentra obligada a certificar tal finalización.

Como dejamos apuntado, la regularidad de los traslados de residuos de envases de plástico fuera de la UE depende, entre otras condiciones, de la acreditación de que su tratamiento (destacadamente, reciclado) se lleva a cabo en condiciones "*equivalentes, de forma general*" a aquellas propias de la UE, a partir del Reglamento sobre Traslados. A tal efecto, los aludidos certificados de valorización de aquellos residuos, a incorporar o adjuntar siempre al documento de movimiento para su remisión tanto al notificante como a las autoridades competentes, se erige como un documento imprescindible, aunque no sustitutivo de las labores de inspección o control a cargo de las autoridades pertinentes.

Sin embargo, si ya vimos las limitaciones y escasa información disponible en relación con las inspecciones y medidas de control aplicadas por las autoridades competentes en la UE respecto de aquellos traslados llevados a cabo a nivel europeo, los movimientos transfronterizos de residuos de envases de plásticos desde o hacia terceros países aún presentan mayores dificultades en términos de control de su regularidad. Tanto es así que la Agencia Europea del Medio Ambiente viene subrayando que la verificación del cumplimiento de la legislación de la UE (en términos de equivalencia) se revela, en la práctica, insuficiente para responder y garantizar dicho cumplimiento, por diversos factores, incluyendo la falta de competencia de las autoridades de la UE (y de sus Estados miembros) en terceras jurisdicciones y, también, la falta de controles o labores de campo (sobre el terreno) por parte de las organizaciones de RAP en terceros países[112].

[112] Ibidem, p. 32.

Y lo anterior sin perjuicio de la mayor presión ambiental, en término de contaminación, emisiones y fugas de plásticos al entorno, que el tratamiento de residuos de envases de plástico en terceros países causa a menudo, según datos de la misma Agencia Europea del Medio Ambiente, y del riesgo, por supuesto, de actividades ilegales, aprovechando las dificultades en el control e inspección de los traslados de aquellos residuos con destino fuera de la UE[113].

Unido a lo anterior, ninguna de las medidas de seguimiento, puramente informativas, introducidas por el Convenio de Basilea, incluyendo los informes sobre aplicación que sus Estados parte se encuentran obligados a presentar anualmente, ofrecen información concluyente sobre la eficacia de las medidas aplicadas en cada caso, a nivel nacional (o regional). De hecho, a la luz del último formulario disponible presentado por España ante la Secretaría del Convenio de Basilea para 2021[114], se desprende la insuficiencia de la información facilitada a fin de verificar las medidas implementadas, en realidad, por cualquier Estado parte en dicha convención, ya que se trata de un simple cuestionario con funcionalidad acaso meramente estadística, pero no de seguimiento y control efectivos.

De todos modos, a nivel nacional de España, el Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026[115] confirma

---

[113] Al respecto, vid. Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04* (…), op. cit., pp. 41 y 42.

[114] *Basel Convention Spain's National Report (year 2021) (submission date: 27/12/2022)*; accesible a través del siguiente enlace:

https://ers.basel.int/ERS-Extended/FeedbackServer/fsadmin.aspx?fscontrol=respondentReport&surveyid=83&voterid=56209&readonly=1&nomenu=1

[115] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026*; accesible a través del siguiente enlace:

cuanto precede en relación con las dificultades asociadas al control de la gestión ambientalmente correcta de los residuos exportados a terceros países, al recaer únicamente en el "punto de origen" de su traslado, lógicamente, respecto de aquellos otros residuos importados dentro del territorio de España, en cuyas Aduanas e instalaciones finales de valorización (o eliminación) se llevan a cabo, muy destacadamente, inspecciones físicas (programadas o no).

En definitiva, las dificultades en la práctica para verificar no solo ya el cumplimiento de las condiciones aplicables a cada traslado de residuos de envases de plástico, en función del régimen o procedimiento aplicable en cada caso, sino, sobre todo, de la efectiva y adecuada gestión de dichos residuos en destino (fundamentalmente, en supuestos de exportaciones), termina ocasionando una mayor tasa de "traslados ilícitos" de aquellos residuos, máxime si se toma en cuenta su amplia definición y alcance. Así sucede, muy significativamente, con cualesquiera traslados dirigidos a operaciones de tratamiento final distintas de las finalmente acontecidas (o en condiciones divergentes en cualquier "*aspecto esencial*"), y, en particular, con el fenómeno conocido como "*sham recycling*" (*i.e*., residuos destinados a valorización que terminan siendo sometidos a operaciones de eliminación, sobre todo mediante depósito en vertederos)[116].

Sobre todo tras la prohibición impuesta por China a la importación de residuos plásticos, los traslados o movimientos de dichos residuos hacia otros terceros países se vio sustancialmente incrementada, lo que supuso una mayor

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadetrasladostransfronterizos2021-2026_tcm30-521966.pdf

[116] Al respecto, con análisis de la naturaleza y alcance de dicho fenómeno, vid. COMELLA P. L. "Understanding a Sham: When is Recycling , Treatment?", en *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 20, 3, 2, 1993, pp. 415-452.

exposición al “tráfico ilegal” y condujo a las instancias europeas a la aprobación en último término del Reglamento 1418/2020, una vez recabada toda la información de aquellos terceros países no sujetos a la Decisión OCDE sobre los procedimientos y controles aplicables en sus respectivas jurisdicciones. Y ello, precisamente, una vez se hubo verificado que los residuos recibidos por dichos terceros países (entre otros, Vietnam, Indonesia, Malasia o Tailandia) no se trataban de conformidad con la legislación aplicable. Así lo puso de manifiesto, de hecho, el Gobierno de España, en su Nota de la Subdirección General de Residuos “*sobre traslados transfronterizos, especialmente de residuos de plásticos*”, publicada en febrero de 2020[117].

Con todo, aún hoy, el control sobre las exportaciones de residuos de envases de plástico representa uno de los grandes obstáculos a vencer en el marco del nuevo paradigma de la “economía circular”, tal y como tiene reconocido el legislador europeo para tratar de acotarlo en su Propuesta RTR. En particular, esta propuesta introduce medidas, por principio, dirigidas a mejorar el seguimiento y control de los traslados de residuos fuera de la UE, como la exigencia de prueba a cargo del tercer país de destino de que se encuentra en condiciones de valorizar los respectivos residuos en debidas condiciones o de auditorías independientes sobre exportaciones a cargo de las empresas u operadores interesados en exportar sus residuos fuera de la UE. Queda por ver si, una vez aprobada, la propuesta RTR logra resultados y pone coto a las tendencias producidas durante las últimas décadas en relación con el tráfico de residuos de envases de plástico hacia terceros países (señaladamente,

[117] Secretaría de Estado de Medio Ambiente (2020). *Nota de la Subdirección General de Residuos sobre traslados transfronterizos, especialmente de residuos de plásticos*; accesible a través del siguiente enlace:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/notawebplasticos_tcm30-503189.pdf

hacia aquellos no sujetos a la Decisión OCDE) en condiciones de "incertidumbre" de su tratamiento final.

VII. Conclusiones

A partir de todo cuanto precede, y a modo de reflexiones finales y críticas, es preciso empezar por subrayar que la "circularidad" en la economía del plástico exige de la implementación de un conjunto de infraestructuras, sistemas e incluso modelos de negocio dirigidos a promover el diseño ecológico y la valorización de envases mediante su reutilización y reciclado, teniendo en cuenta que los residuos de dichos envases representan la mayor proporción del total de desechos plásticos generados en la UE (-aprox.- 61 %). Efectivamente, el modelo de "economía circular" no debe (ni puede) quedar en meras adscripciones normativas, siendo preciso un auténtico cambio de paradigma que implica transformaciones profundas, sobre todo a nivel económico y social. Quedan por resolver, aunque se encuentren en proceso, algunas cuestiones fundamentales en torno a los sistemas SDDR y su implementación, pero ya se advierten importantes avances en el ámbito de los residuos de envases de plástico y su gestión, como sucede con la extensión de los regímenes de RAP, cuya incidencia en toda la cadena de valor de dichos envases es significativa (incluso en fase de diseño), al tiempo que ofrecen importantes "señales" al mercado para favorecer su reutilización y reciclabilidad.

A su vez, la consecución de los objetivos marcados, a nivel de la UE, sobre reciclado de envases de plástico (en cuanto que indicador de referencia para medir avances hacia el modelo "circular" deseado) depende muy significativamente de la recogida e intercambio de datos por parte de sus distintos Estados miembros, por lo que resulta indispensable, en vista del estado actual de la cuestión, seguir avanzando en la fiabilidad de dichos datos, por medio no sólo de la armonización de los métodos empleados, sino

del entendimiento y aplicación unitarios de la legislación sobre residuos y envases de plástico por parte de aquellos Estados miembros de la UE. Asimismo, si pretende acometerse con éxito una empresa tan considerable como la de la "circularidad" de los envases (señaladamente, plásticos), interesaría cuanto antes, a juicio de quien suscribe, que se fijasen objetivos de reutilización a nivel de la UE, sin dejar tal posibilidad en manos de sus Estados miembros (a diferencia, por tanto, del actual enfoque de la Directiva ERE).

Ciertamente, en los últimos años, el legislador europeo (y nacional de España) viene reforzando (en realidad, "endureciendo") el marco normativo sobre recogida y gestión de los residuos de envases, y su cómputo, pero los traslados de dichos residuos, tanto internos como sobre todo transfronterizos, siguen representando una amenaza para el aún incipiente modelo de la "economía circular". No se trata ya únicamente de que, habitualmente, y según advirtieron tempranamente las autoridades europeas y nacionales, los residuos de envases de plástico trasladados hacia terceros países no se traten en condiciones equivalentes a aquellas marcadas por la legislación europea de referencia (señaladamente, Reglamento sobre Traslados), sino de que los mismos principios de "autosuficiencia y proximidad" exigen que, en la medida de lo posible, aquellos residuos se gestionen adecuadamente por cada cual dentro de su propio ámbito geográfico (*v. gr.,* UE, España) y en el lugar más próximo a su generación.

Con todo, lejos de minorar, la tendencia en el traslado de residuos de envases de plástico ha sido y sigue siendo alcista, tanto en exportaciones como en importaciones, sobre todo tras las limitaciones impuestas por China, con la consiguiente diseminación en destinos. Al respecto, las propias dificultades en la vigilancia y control de los traslados de residuos de envases de plástico redundan con frecuencia en supuestos de "tráfico ilícito" en el seno o no del

crimen organizado transnacional, con sus graves implicaciones. De ahí la necesidad de reforzar, tal y como se advierte a partir de los informes y datos de seguimiento disponibles, los recursos (muy significativamente, humanos y financieros o económicos) y los mecanismos de cooperación y colaboración interinstitucional, e incluso, quizá, las atribuciones competenciales y funciones de las autoridades competentes en materia de traslados de residuos, para conjurar los riesgos asociados a aquel fenómeno del "tráfico ilícito".

Desde 2021, con la entrada en vigor de la Enmienda para Plásticos, los traslados de residuos plásticos fuera de la UE se sujetan a condiciones más estrictas, una vez clarificado el alcance del Convenio de Basilea respecto de dichos residuos, elevando de este modo la presión sobre la capacidad de valorización (concretamente, reciclado) de la UE. Aun así, subsisten ciertas dificultades que siguen jugando a favor de los traslados de residuos de envases de plástico hacia (o desde) terceros países, como sucede no solo con la ya aludida insuficiencia de recursos, e incluso de directrices técnicas, sino con la propia identificación o clasificación de las sustancias u objetos transferidos como auténticos "residuos" o de sus operaciones de valorización o eliminación en destino.

Si se toma en cuenta que, según los últimos datos disponibles, una tercera parte (1/3) de la tasa declarada por la UE de reciclado de residuos de envases de plástico se logra mediante su traslado a terceros países (en condiciones prácticamente de dependencia por parte de algunos de sus Estados miembros), el cumplimiento de las políticas y objetivos de la UE pasa por perfeccionar y robustecer su marco legislativo actual (incluyendo también aquellas técnicas transversales de prevención y castigo de conductas ilícitas por medio del Derecho penal) y sus sistemas de vigilancia y control. Sólo de este modo cabría llegar a concebir aquellos traslados o transferencias de

residuos de envases de plástico como una oportunidad, en un contexto globalizado, y no como una amenaza para el modelo de “economía circular”.

Aunque los procedimientos aplicables al traslado de residuos de envases de plástico, tanto dentro como fuera de la UE, demuestran coherencia con las principales estrategias y políticas de la “economía circular”, al discriminar oportunamente entre operaciones en destino (a saber, valorización y eliminación) y tipología de residuos, algunas previsiones o técnicas empleadas juegan en contra de aquel modelo. Así sucede, por ejemplo, con la posibilidad de “autorizaciones tácitas” a los traslados de residuos, tanto “intraestatales” como dentro y fuera de la UE, en supuestos de falta de oposición u objeción en plazo, lo que no impide que los motivos (tasados) de oposición u objeción concurran efectivamente, con los consiguientes problemas e ineficiencias causadas por la necesidad de revertir dicha situación y sus costes asociados.

Unido a lo anterior, la fiscalización de los traslados transfronterizos de envases de plásticos se deja, hoy por hoy, en manos de los distintos Estados miembros de la UE, sin que existan prescripciones normativas claras y completas sobre su contenido y alcance, lo que, según avanzamos, ocasiona disparidades significativas en detrimento de la eficacia de aquella fiscalización. En último término, la vigilancia y control de los reiterados traslados se basa fundamentalmente en el intercambio y seguimiento documental de los respectivos residuos, por medio de los documentos de movimiento (y, en su caso, certificados de valorización), que, si bien agiliza y facilita dicha labor, no se considera tan efectiva como (ni sustitutiva de) las medidas de control *in situ*. Sucede, sin embargo, y como es lógico, que las inspecciones sobre el terreno resultan muy difíciles de implementar en zonas o territorios fuera de la jurisdicción del Estado o país de exportación de residuos de envases de plástico (así lo demuestra, de hecho, en España, el

Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026), y que limitarse a trasladar al exportador (operador) la carga de demostrar que el tratamiento final de sus residuos de envases de plástico se produce en condiciones equivalentes a los requisitos del Derecho de la UE tampoco es la panacea, por las razones ya examinadas.

Mientras se sigan generando y "derivando" residuos de envases de plástico al ritmo actual, y no se adopten medidas efectivas de prevención, es de todo punto necesario asegurar, a falta de su tratamiento en el mismo origen, que su traslado se produce en condiciones ambientalmente adecuadas, de conformidad con la jerarquía de residuos, y tomando en cuenta una perspectiva de "circularidad". Por supuesto, cuanto más se amplía el "círculo" de los envases de plástico, involucrando especialmente a terceros países, mayores son las dificultades y mayor es el reto por devolver esos productos a la cadena de producción y consumo. Solo cabe esperar, por ahora, a que las medidas y acciones planteadas por la Propuesta RTR, una vez aprobada, sirvan para solventar algunas de las principales deficiencias detectadas en el régimen de intervención y control de los traslados de residuos de envases de plástico.

VIII. Bibliografía y referencias

- Agencia Europea de Medio Ambiente (2012). *EEA Report no. 7/2012 "Movements of waste across the EU's internal and external* borders".

- Agencia Europea de Medio Ambiente (2019). *ETC/WMGE Report no. 5/2019* "*Plastics waste trade and the environment*".

- ALENZA GARCÍA, J.F. "¿Objeto y finalidad de la nueva Ley de Residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de

residuo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022.

- ALENZA GARCÍA, J.F., “Una nueva Directiva europea renueva la regulación de los residuos”, en *LegalToday*, enero de 2009.

- BROOKS, A. L., et al. “The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade”, en *Science Advances*, 4, 6, 2018.

- CAMPINS ERITJA, M. “Basilea, Roterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, núm.2, 2022.

- CAMPINS ERITJA, M. “Tratado internacional de residuos: el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, en *Diccionario de Derecho Ambiental* (Dirs. ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B.), Iustel, Madrid, 2006.

- COMELLA P. L. “Understanding a Sham: When is Recycling , Treatment?”, en *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 20, 3, 2, 1993.

- Comisión Europea (2021). *Waste shipments correspondents’ guidelines no. 12 on the classification of plastic waste.*

- Comisión Europea (2023). *España “Objetivos de reciclado de la UE para 2025” Estado de la cuestión.*

- Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 16 de enero de

2018, “*Sobre un marco de seguimiento para la economía circular*“; COM(2018) 29 final.

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 16 de enero de 2018, “*Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*”; COM(2018) 28 final.

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 2 de diciembre de 2015, “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*”; COM(2015) 614 final.

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de fecha 2 de julio de 2014, “*Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*”; COM(2014) 398 final.

- Convenio de Basilea (2002). *Directrices técnicas para la identificación y el manejo ambientalmente racional de los desechos plásticos y para su eliminación* (UNEP/CHW/6/21).

- Convenio de Basilea (2019). *Guidance on the implementation of the Basel Convention provisions dealing with illegal traffic (paragraphs 2, 3 and 4 of Article 9)* (UNEP/CHW.13/9).

- CUBEL SÁNCHEZ, P. “El comercio internacional de desechos y la protección del medio ambiente. La Organización Mundial del Comercio y el Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, XIV, 1998.

- DE LA MATA BARRANCO, N. J., et al. *Derecho penal económico y de la empresa*, Dykinson, 2018.

- DÍEZ SASTRE, S. *La formación de conceptos en el Derecho Público*, Marcial Pons, 2018.

- ELLIOT, L. “Fighting Transnational Environmental Crime”, en *Journal of International Affairs*, Vol. 66, núm. 1, 2012.

- Eunomia (2017). *Final Report “Study on waste statistics – a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics.*

- Eunomia (2019). *Final Report “Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States”.*

- FAYOLE, C., et al. *For Better Not Worse: Applying Ecodesign Principles to Plastics in the Circular Economy*, ECOS, 2019.

- HAHLADAKIS, J. N., IACOVIDOU, E. “Closing the loop on plastic packaging materials: what is quality and how does it affect their circularity?”, en *Science of the Total Environment*, 630, 2018.

- IMPEL-TFS (2012). *Final Project Report no. 2011/18 “Enforcement of EU Waste Shipment Regulation*” (IMPEL-TFS Enforcement Actions II).

- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 17 de marzo de 2023, “*Sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos*”; COM(2023) 142 final.

- INTERPOL (2013). *National Environmental Security Task Force (NEST)*.

- JAMBECK, J. R., et al. “Plastic waste inputs from land into the ocean”, en *Science*, 347 (6223), 2015.

- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. “Economía Circular-Espiral. Opciones Estratégicas desde el reciclaje al cambio sistémico”, en *Dossieres EsF*, 37 (*La Economía Circular: una opción inteligente*), 2020.

- KUMMER PEIRY, K. “Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, en *United Nations Audiovisual Library of International* Law, 2011.

- LOBATO GAGO, I. *Economía Circular: De la “Eco-Obligación” a la “Eco-Oportunidad”*, CENEAM, 2017.

- LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURILLAS, J-C. *Administración y Legislación Ambiental*, Dykinson, 2022.

- MARQUÈS BANQUÉ, M. (2018). “The Utopia of the Harmonization of Legal Frameworks to Fight against Transnational Organized Environmental Crime”, en *Sustainability*, 10(10), 3576, 2018.

- MEADOWS, D. H., et al. *The Limits to Growth*, Potomac Associates Book, 1972.

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España (2021). *Plan Estatal de Inspección en Materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026.*

- MORALES AYMERICH, J. P. “La capacidad de carga: conceptos y usos”, en *Recursos Naturales y Ambiente*, 63, 2011.

- MUÑOZ CONDE, F., et al. *Manual de Derecho Penal Medioambiental*, Tirant lo Blanch, 2015.

- NELLEMANN, C., et al. *La crisis de delitos contra el medio ambiente. Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Una evaluación de respuesta rápida del PNUMA*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal, Nairobi y Arendal, 2014.

- NOGUEIRA LÓPEZ, A. “¿Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022.

- NOGUEIRA LÓPEZ, A. “Cuadrar el círculo”, en *InDret,* 3/2019, julio de 2019.

- PERNAS GARCÍA, J.J. “Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54, y 60)”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022.

- Plastics Europe (2019). *Plastics – the Facts 2019 “An analysis of European plastics production, demand and waste data”*.

- Plastics Europe (2019). *The Circular Economy for Plastics. A European Overview.*

- PNUMA (2013). *Manual de Capacitación sobre el Tráfico Ilícito para los servicios de aduanas y organismos encargados de hacer cumplir la ley*.

- PNUMA (2019). *East Asia Customs propose a regional operation to target illicit transboundary movement of waste.*

- ROCKSTRÖM, J., et al. “A safe operating space for humanity”, en *Nature*, Vol. 461, 2009.

- RÖMPH, T.J., CRAMER, J. M. “How to improve the EU legal framework in view of the circular economy”, en *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 38, 3, 2020.

- RUCEVSKA I., et al. *Waste Crime – Waste Risks: Gaps in Meeting the Global Waste Challenge. A UNEP Rapid Response Assessment*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal, Nairobi y Arendal, 2015.

- SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Economía Circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, núm. 1, 2019.

- Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Gobierno de España (2020). *Nota de la Subdirección General de Residuos sobre traslados transfronterizos, especialmente de residuos de plásticos.*

- SEPA (2019). *Smarter Regulation of Waste in Europe (LIFE13 ENV-UK-000549) LIFE SMART Waste Project.*

- Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental del Gobierno de México (2021). *Criterios de Aplicación de la Enmienda BC-14/12 del*

Convenio de Basilea Sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos y su Eliminación.

- TRAGSATEC (2021). *Estudio de viabilidad de la implantación de un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) en España*.

- TRIAS PRATS, B. “Traslado de Residuos (arts. 31 y 32)”, en en *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XXI, 2022.

- Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Análisis 04, “Medidas de la UE para abordar el problema de los residuos plásticos”.*

- UN CC: e-Learn (2022). *Los desechos plásticos y el Convenio de Basilea “¿Cómo podemos combatir el tráfico ilícito de desechos plásticos?”.*

- UN-IRP (2019). *Global resources outlook 2019.*

IX. Anexo

CUADRO ILUSTRATIVO: RÉGIMEN JURÍDICO DE TRANSFERENCIA DE RESIDUOS DE ENVASES DE PLÁSTICO CON PAÍSES TERCEROS					
TIPO DE TRANSFERENCIA				TÍTULO / DOCUMENTACIÓN	PROCEDIMIENTO
EXPORTACIÓN	Eliminación (art. 34 a 35)	No pertenencia EFTA	Prohibición general	-	-
		Pertenencia EFTA	Todos los residuos	Notificación y autorización	Procedimiento general[1] con matizaciones del art. 35
	Valorización (art. 36 a 38)	Países no sujetos a la Decisión OCDE	Prohibición de residuos peligrosos (art. 36.1)	-	-
			Residuos en las listas de los Anexos III o IIIA (Reglamento 1418/2007)	Notificación y autorización	Procedimiento general con matizaciones del art. 35
				Documento de identificación (también residuos del art. 3.4)	Información general
			Residuos no incluidos en las listas de los anexos III o IIIA	Notificación y autorización	Procedimiento general con matizaciones del art. 35
		Países sujetos a la Decisión OCDE	Residuos del art. 3.1.b)	Notificación y autorización	Procedimiento general con matizaciones del art. 38
			Residuos del art. 3.2 y .4	Documento de identificación	Información general
IMPORTACIÓN	Eliminación (art. 41 a 42)	No pertenencia C.B.[2] acuerdo/guerra o crisis	Prohibición general	-	-
		Pertenencia C.B./acuerdo/guerra o crisis	Todos los residuos	Notificación y autorización	Procedimiento general con matizaciones del art. 42
	Valorización (art. 43 a 44)	No pertenencia C.B./Decisión OCDE/acuerdo/guerra o crisis	Prohibición general	-	-
		Pertenencia C.B./ Decisión OCDE/acuerdo/guerra o crisis	Residuos del art. 3.1.b)	Notificación y autorización	Procedimiento general con matizaciones del art. 44
			Residuos del art. 3.2 y .4	Documento de identificación	Información general

[1] Se toma en consideración como procedimiento general aquel regulado en el Título II del Reglamento 1013/2016 (a saber, traslados de residuos dentro de la UE).

[2] Convenio de Basilea.