

---

# **Evaluación del cumplimiento en España del objetivo europeo de preparación para la reutilización y reciclaje de residuos municipales en el año 2020**

---

**Asociación  
RECIRCULA**  
el valor de los recursos



# 1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

La **Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas**<sup>1</sup> (en adelante DMR) establece entre otros aspectos, los objetivos de preparación para la reutilización y reciclaje exigido a los Estados Miembros (EM). Más específicamente, el artículo 11(2) establece:

*“[A]ntes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50 % global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos”<sup>2</sup>.*

El artículo 11(2) de la DMR se transpuso a la normativa española a través del artículo 22(1) de la Ley 22/2011, de 28 de julio<sup>3</sup>, de residuos y suelos contaminados<sup>4</sup>:

*“[...] Antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso [...]”.*

Los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclaje relacionados con este objetivo se calculan de acuerdo con las provisiones reglamentarias establecidas en la **Decisión 2011/753/UE de la Comisión de 18 de noviembre de 2011 por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**<sup>5</sup>. De acuerdo con esta Decisión, existen cuatro metodologías posibles para el cálculo del objetivo de preparación para la reutilización y reciclaje, entre los cuales España eligió el método 4, cuya fórmula es:

$$\text{Reciclado de residuos urbanos, en \%} = \frac{\text{Residuos urbanos reciclados}}{\text{Residuos urbanos generados}}$$

Atendiendo a esta fórmula, cabe definir los flujos incluidos dentro de la categoría “residuos ur-banos”, que, en el caso de España, de acuerdo con la Ley 22/2011 de residuos, incluiría los definidos como “residuos domésticos y comerciales” definidos en el artículo 3 de la misma Ley y que incluye los flujos expuestos en la Tabla 1.

**Tabla 1. Lista de residuos incluidos en el cálculo del objetivo de preparación para la reutilización y reciclaje de la Directiva Marco de Residuos en España**

Código LER <sup>6</sup>	Administración encargada de recopilar y publicar los datos	Definición
20 03 01		Mezclas de residuos municipales
20 01 01		Papel y cartón
20 01 02		Vidrio
20 01 08	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Residuos biodegradables de cocinas y restaurantes
20 02 01		Residuos biodegradables de parques y jardines
15 01 06		Envases mezclados
15 01 07		Envases de vidrio
20 01 40		Residuos metálicos
20 01 39		Residuos de plástico
20 01 38		Residuos de madera
20 01 10		Residuos textiles
20 01 11		
20 01 21	Instituto Nacional de Estadística	Equipos desechados (residuos de aparatos eléctricos y electrónicos)
20 01 23		
20 01 35		
20 01 36		
20 01 33		Residuos de pilas y acumuladores
20 01 34		
20 03 02		Residuos de mercados
20 03 07		Residuos voluminosos
20 02 02		Tierras y piedras de parques y jardines

Fuente: (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020)

## 1.1. OBJETIVO DEL INFORME

El objetivo de este informe es evaluar el cumplimiento del objetivo del 50% de preparación para la reutilización y el reciclaje de la DMR en España, a partir de los datos oficiales publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD).

<sup>1</sup> Esta Directiva fue modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, estableciendo nuevos objetivos más exigentes para 2025, 2030 y 2035: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0851&from=ES>

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=ES>

<sup>3</sup> Esta Ley ha sido derogada por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046>

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0753&from=EN>

<sup>6</sup> LER hace referencia a la Lista Europea de Residuos: <https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/list.htm>

## 2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE PREPARACIÓN PARA LA REUTILIZACIÓN Y RECICLAJE EN ESPAÑA EN 2020

La evaluación del desempeño de los EM de la UE con respecto a la DMR se lleva a cabo mediante dos tipos de procedimientos.

Por un lado, existen procedimientos sistemáticos<sup>7</sup> de seguimiento comunes a todos los EM, mediante los cuales éstos deben reportar bajo un formato fijado (cuestionarios) diversas cuestiones en relación con la normativa europea de residuos. Dentro de estos procedimientos encontramos:

- Los **informes anuales o bianuales** sobre los objetivos establecidos por la normativa europea, que sirven para alimentar las tablas que posteriormente publica Eurostat.
- Los **informes trianuales de implementación** de la legislación en materia de residuos, con cuestionarios específicos para cada norma.

De forma adicional y discrecional, la CE realiza un seguimiento específico a los EM con mayores dificultades para el cumplimiento de los objetivos de la normativa en materia de residuos. Durante la década 2010-2020, se han realizado dos de estos ejercicios referidos, entre otros, al objetivo del 50% de reciclaje. España fue incluida en ambos:

- *Municipal Waste Compliance Promotion Exercise 2014-5*<sup>8</sup>: Este proyecto tenía como finalidad mejorar el cumplimiento y la implementación de la DMR, para entre otros aspectos, cumplir con el objetivo de preparación para la reutilización y el reciclaje. De este proyecto se derivan un informe general (European Commission, 2016), un *factsheet* (Eunomia, 2015) abordando la situación de España y un *roadmap* u hoja de ruta (Eunomia, 2015) con medidas concretas para alcanzar el cumplimiento de los objetivos y la correcta implementación de la DMR.

- *Early warning for Member States at risk of missing the 2020 target of 50% preparation for reuse/recycling for municipal waste*<sup>9</sup>: Este proyecto, que denominaremos de “alerta temprana” tenía dos objetivos: 1) el objetivo práctico de identificar los EM en riesgo de incumplimiento del objetivo del 50% y la identificación de recomendaciones para revertir esa situación; y 2) el objetivo metodológico de probar un protocolo de seguimiento del desempeño de los EM con respecto a los objetivos de cara a las modificaciones posteriores de la DMR<sup>10</sup>. De este proyecto se derivan un conjunto de documentos e informes que abordan el conjunto de los EM de la UE (Eunomia, 2018; European Commission, 2018a) y un informe específico para España (European Commission, 2018b), **donde se atestigua que en 2018 España estaba en riesgo de incumplimiento y se realizan una serie de recomendaciones.**

A continuación, se expone un resumen de los resultados del *Municipal Waste Compliance Promotion Exercise 2014-5* y del *Early warning for Member States at risk of missing the 2020 target of 50% preparation for reuse/recycling for municipal waste* en lo referido a la consecución del objetivo de reciclaje de 2020 en España.

### 2.1. MUNICIPAL WASTE COMPLIANCE PROMOTION EXERCISE 2014-5

El *factsheet* aborda, en lo referido al objetivo de reciclaje, la evolución de España hasta 2013. En aquel momento los datos registrados marcaban un 32,5%. En este documento ya se reconocía el reto que afrontaba España para conseguir llegar al 50% de reciclaje, y se identificaban las siguientes debilidades (Eunomia, 2015), entre las cuales ya se apuntaba que, en ausencia de cambios significativos, España estaría en riesgo de no alcanzar el objetivo del 50%:

- “La legislación existente es débil en cuanto al establecimiento de los sistemas de seguimiento necesarios para hacer cumplir las metas a escala regional. Esta brecha también se ve como una de las principales debilidades de la gestión de residuos a escala nacional.

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm>

<sup>8</sup> El conjunto de la información generada por esta iniciativa se puede consultar en: [https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support\\_implementation.htm](https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm)

<sup>9</sup> El conjunto de los documentos generados en el contexto de este proyecto se puede consultar en: [https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early\\_warning.htm](https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm)

<sup>10</sup> Los informes de alerta temprana quedaron incluidos en la modificación de la DMR (Directiva 2018/851) en su artículo 11ter.

- *No se abordan las implicaciones en términos de costo-eficiencia de la delegación de la responsabilidad del cumplimiento de la Directiva Marco de Residuos a las Comunidades Autónomas. Esto implica que aquellas regiones que hayan alcanzado el objetivo o estén cerca de alcanzarlo no tendrán incentivos para ir más allá de los niveles requeridos, mientras que otras regiones podrían tener que asignar sus recursos financieros a soluciones dedicadas a obtener resultados a corto plazo (es decir, plantas de tratamiento mecánicobiológico, TMB) en lugar de implementar enfoques estratégicos a largo plazo (por ejemplo, aumentar la recogida selectiva de biorresiduos).*
- *Los planes regionales son demasiado diversos en términos de alcance temporal, flujos de residuos cubiertos, instrumentos utilizados y presupuesto, y algunos de ellos están desactualizados y necesitan revisiones.*
- *La relación entre la dotación actual y las inversiones previstas en infraestructura de gestión de residuos y la demanda real no está claramente establecida en el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (2016-2022) (Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente, 2015) y en los planes regionales de gestión de residuos.*
- *La baja eficiencia de las plantas de TMB en cuanto a recuperación de materiales y compostaje constituye un cuello de botella para el cumplimiento del objetivo de reciclaje. Se espera que la contribución de los TMB a la tasa general de reciclaje para 2020 disminuya en un 40% [desde 2015 a 2020]. En consecuencia, el papel de los MBT en el cumplimiento de los objetivos será limitado”.*
- *El exceso de capacidad en las instalaciones de valorización energética constituye una barrera para las políticas de prevención y reciclaje [singularmente] en Baleares.*
- *No existe una identificación a nivel autonómico de prioridades y oportunidades y cómo estas podrían contribuir potencialmente al logro de las metas. Serían útiles algunos aspectos destacados o ejemplos de buenas prácticas.*
- *No existe información oficial publicada sobre las distintas tasas de reciclaje asociadas a los diferentes modelos de recogida de residuos, lo que dificulta hacer balance y destacar las lecciones aprendidas.*
- *Dada la asignación de responsabilidades (es decir, las competencias ejecutivas corresponden a las CC.AA.), la mayoría de los instrumentos y propuestas dentro del PEMAR, en particular los que se refieren al uso de impuestos e incentivos económicos, no son obligatorios ya que no están respaldados por la legislación a nivel nacional.*
- *El lento avance en la adopción de esquemas de recogida selectiva más efectivos, especialmente en las zonas responsables de la generación de grandes cantidades de residuos, a saber, Madrid y Andalucía, puede ser un obstáculo para el cumpli-*

*miento de los objetivos de reciclaje y vertido. Deberán promoverse más esfuerzos, en particular en lo que respecta a la recogida selectiva de biorresiduos, para impulsar la contribución de estas CCAA clave a los objetivos nacionales generales.*

- *Hay un uso muy limitado de impuestos sobre vertido/incineración que desincentivan la disminución del flujo de residuos a vertedero.*
- *El uso de los esquemas de pago por generación en España es muy limitado, aunque los modelos de recogida existentes harían que dicha aplicación fuera hasta cierto punto problemática, excepto donde la recogida separada puerta a puerta ya está implementada.*
- **Un escenario sin cambios significativos** (es decir, en ausencia de nuevas medidas sobre prevención de residuos, cambios profundos en los sistemas de recogida de residuos y el uso de instrumentos económicos adecuados) **conduciría al incumplimiento de los objetivos más un aumento en el total de residuos generados en 2020.**
- *Para que cada región cumpla los objetivos de la DMR, se debe prestar especial atención a corto plazo a las que tienen peores resultados: Canarias, Madrid, Galicia, Islas Baleares, Murcia, C-La Mancha, Asturias, Aragón Euskadi y Andalucía. Además, algunas de las regiones con mejor desempeño, como La Rioja, Extremadura y Valencia, dependen fuertemente del cálculo de las cifras de reciclaje en las plantas de TMB, donde las pérdidas de masa se contabilizan como reciclaje.”*

En relación con estas debilidades, se elaboró una hoja de ruta (Eunomia, 2015) que contenía una serie de recomendaciones dirigidas entre otros fines, a alcanzar el objetivo de reciclaje. Se recopilan a continuación aquellas con un impacto directo sobre la ratio de reciclaje. Entre paréntesis, el año de implementación sugerido:

- Introducción de un **impuesto nacional sobre el vertido** (2017)
- Identificación y caracterización de **Comunidades Autónomas en riesgo de incumplimiento** (se reportaba un sistema en marcha)
- Identificación y caracterización de las regiones con mejor desempeño, **factores clave de éxito y difusión de buenas prácticas** (se reportaba un sistema en marcha)
- Identificar y concienciar sobre **modelos exitosos de recogida selectiva y de tasas municipales** de residuos (trabajo continuo hasta 2020).
- Identificar y caracterizar las plantas de TMB con mejor desempeño y **asegurar la transferencia de tecnología** (se reportaba como medida ya implementada).

- **Reformar las tasas municipales de residuos** para vincular progresivamente el coste del servicio con la generación de cada hogar y asegurar una recuperación completa de los costes de las recogidas en comercios (adopción progresiva hasta 2020).
- **Mejorar y añadir sistemas de responsabilidad ampliada del productor:** Expansión de estos sistemas hacia flujos adicionales (por ejemplo, muebles, textiles, productos sanitarios y de higiene, etc.); asegurar la cobertura total de costos e introducir criterios de diseño ecológico (es decir, durabilidad, reciclabilidad) de las cuotas; considerar la introducción de sistemas de depósito devolución y retorno (2018).

No se estableció ningún mecanismo de seguimiento de esta hoja de ruta por parte de la CE, si bien estas medidas fueron objeto de seguimiento en el proyecto de alerta temprana, que se describe a continuación.

## 2.2. EARLY WARNING FOR MEMBER STATES AT RISK OF MISSING THE 2020 TARGET OF 50% PREPARATION FOR REUSE/RECYCLING FOR MUNICIPAL WASTE

La iniciativa “*Early warning report for Member States at risk of missing the 2020 preparation for reuse/recycling target on municipal waste*” identificó un grupo de países de la UE que estarían en riesgo de no cumplir el objetivo del 50% de preparación para la reutilización y el reciclaje de la DMR. Esta identificación se realizó de acuerdo con una metodología en dos pasos:

- Conocer el estado y la tendencia en gestión de residuos de los EM
- Estimar el crecimiento en la ratio de reciclaje que podrían aportar las medidas incluidas en la planificación

En el caso de España, el resultado indicaba que: “*Sobre la base de un análisis de las políticas existentes y previstas en el ámbito de la gestión de residuos, se considera que España está en riesgo de no alcanzar el objetivo para 2020, consistente en la preparación de hasta un 50% de residuos municipales para la reutilización y el reciclado*” (European Commission, 2018b).

En relación con este riesgo, se realizaban las siguientes recomendaciones, que a su vez tenían en cuenta las consideraciones de la hoja de ruta desarrollada en el ejercicio de seguimiento anterior (European Commission, 2018b):

1. “*Introducción de la obligación de recogida separada de residuos de alimentos y de jardín en la legislación nacional, acompañada de una serie de criterios cualitativos, como porcentajes mínimos de recogida y normas mínimas de calidad de la recogida (por ejemplo, frecuencia mínima de la recogida o porcentaje máximo de contaminación por plásticos).*”

2. *Introducción de objetivos vinculantes de recogida separada a nivel municipal, junto con multas por no hacer que estos se cumplan.*

3. *Introducción de tasas obligatorias sobre los residuos municipales para los hogares, acompañados de una indicación de la recuperación de costes del servicio de gestión de residuos. Estos recursos financieros deben respaldar los cambios en la gestión y el tratamiento de los residuos.*

4. *Introducción de un sistema fiscal armonizado sobre los tratamientos finalistas de los residuos (es decir, el vertido y la incineración) que sea operativo en todas las Comunidades Autónomas.*

5. *Publicación por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de un resumen anual de la gestión de residuos municipales en cada Comunidad Autónoma que incluya:*

- los resultados de la Comunidad Autónoma en términos de porcentajes de reciclado y distancia respecto al objetivo;
- las medidas operativas introducidas en el sector de los residuos;
- las inversiones en el sector de los residuos;
- los instrumentos económicos y jurídicos establecidos en las Comunidades Autónomas.

6. *Recogida de información, llevada a cabo por el Ministerio, sobre residuos comerciales gestionados de forma privada que podrían contribuir al porcentaje global de reciclado de residuos municipales.*

7. *Desarrollo de un sistema a nivel nacional que proporcione asistencia técnica a los municipios, específicamente en los siguientes ámbitos: a. elección de los servicios de recogida; b. contratación de servicios; c. gestión de servicios; y d. campañas de comunicación; junto con el intercambio activo de buenas ideas y prácticas que pueden mejorar la eficiencia en términos de reducción de costes y mejora de resultados.*

8. *Desarrollo de un conjunto de materiales nacionales de comunicación dirigidos a los ciudadanos para su uso a escala local, con mensajes claros y coherentes. Estos materiales deben utilizarse como parte de las campañas de sensibilización, en prospectos y en puntos verdes”.*

### 3. METODOLOGÍA

La metodología para la evaluación de la consecución del objetivo de preparación para la reutilización y el reciclado de la DMR para 2020 en España consta del cálculo de la ratio de reciclaje pa-rra España en 2020 a partir de los datos oficiales de MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020), siguiendo las especificaciones del método 4 de acuerdo con la Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 2011 por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. La fórmula de referencia es:

$$\text{Reciclado de residuos urbanos, en \%} = \frac{\text{Residuos urbanos reciclados}}{\text{Residuos urbanos generados}}$$

Esta fórmula se aplica a los residuos municipales y asimilables enumerados en la Tabla 1. De cada uno de estos residuos, el denominador es la generación que se equipara con la recogida bruta mientras que el denominador varía según el tipo de residuo (Tabla 2):

**Tabla 2. Definición de los numeradores para el cálculo de la ratio de reciclaje de residuos municipales en España**

Código LER	Definición	Administración encargada	Numerador
20 03 01	Mezclas de residuos municipales	MITERD	Materiales recuperados en TMB* Materiales bioestabilizados en TMB
20 01 01	Papel y cartón	MITERD	100% de la recogida selectiva bruta
20 01 02	Vidrio	MITERD	100% de la recogida selectiva bruta
20 01 08	Residuos biodegradables de cocinas y restaurantes	MITERD	Entradas a plantas de tratamiento restando el rechazo de los procesos de compostaje y biometanización
20 02 01	Residuos biodegradables de parques y jardines	MITERD	Entradas a plantas de tratamiento restando el rechazo de los procesos de compostaje y biometanización
15 01 06	Envases mezclados	MITERD	Materiales entregados a recicladores en plantas de clasificación de envases Materiales recuperados de la fracción resto en plantas TMB Recogida selectiva bruta a comercios Recogida selectiva bruta "com-plementaria"***

15 01 07	Envases de vidrio	MITERD	100% de la recogida selectiva bruta en circuitos domiciliarios y comerciales
20 01 40	Residuos metálicos	INE	Metodología basada en encuestas
20 01 39	Residuos de plástico	INE	Metodología basada en encuestas
20 01 38	Residuos de madera	INE	Metodología basada en encuestas
20 01 10 20 01 11	Residuos textiles	INE	Metodología basada en encuestas
20 01 21 20 01 23 20 01 35 20 01 36	Equipos desechados (residuos de aparatos eléctricos y electrónicos)	INE	Metodología basada en encuestas
20 01 33 20 01 34	Residuos de pilas y acumuladores	INE	Metodología basada en encuestas
20 03 02 20 03 07	Residuos de mercados Residuos voluminosos	INE	Metodología basada en encuestas
20 02 02	Tierras y piedras de parques y jardines	INE	Metodología basada en encuestas

Fuente: Elaboración propia.

\* Plantas de tratamiento mecánico y biológico de la fracción resto;  
\*\* Según nomenclatura de los Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor.

## 4. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE PREPARACIÓN PARA LA REUTILIZACIÓN Y EL RECICLAJE DE ESPAÑA

De acuerdo con los datos reportados por el anuario de MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020) y los datos reportados por el Reino de España a Eurostat (dato definitivo)<sup>11</sup>, **España recicló en 2020 el 40,5% de los residuos municipales, quedando 9,5 puntos porcentuales por debajo del valor solicitado por la DMR y, en consecuencia, incumpliendo esta normativa.**

Es reseñable el hecho de que el año 2020 fue un año atípico en el comportamiento de numerosas variables debido al efecto de la pandemia, y que lejos de consolidar una tendencia creciente (con un 34,8% en 2018; 38,0% en 2019; 40,5% en 2020), Eurostat ya publica el dato estimado de 2021 para España que desciende hasta un 36,7%, confirmando lo excepcional del dato de 2020, beneficiando la cifra de reciclaje.

La Tabla 3 muestra los resultados de generación, reciclaje, compostaje (y bioestabilización en el caso de la fracción resto), vertido e incineración de cada flujo de residuos municipales recogido en el año 2020. La fracción resto domina la generación con un 74,8% de la generación, seguida por el papel y cartón (6,1%), la fracción orgánica (residuos biodegradables y de parques y jardines (5,7%), envases mezclados recogidos separadamente (4,0%) y envases de vidrio recogidos separadamente (3,7%).

En cuanto a las aportaciones al dato de reciclaje, el 40,0% de la cantidad contabilizada como reciclada proviene de la bioestabilización de la fracción resto. Es decir, **la ratio de reciclaje fue de un 24,3% sin contar los bioestabilizados de la fracción resto.** Este análisis es relevante en tanto que, de acuerdo con las provisiones del artículo 11a de la *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas*, en 2027 estas cantidades no se podrán contabilizar a efectos del objetivo de reciclaje.

Además, se ha de considerar que **la actualización de las metodologías de cálculo del numerador** introducidas en el artículo 11 bis de la *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, y concretadas en la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1004 de la Comisión, de 7 de junio de 2019, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos sobre residuos de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Decisión de Ejecución C(2012) 2384 de la Comisión [notificada con el número C(2019)4114]*, **todavía no han resultado de aplicación en los datos reportados por España, tienen necesariamente un efecto deflactor del numerador y consecuentemente de la ratio de reciclaje de España.**

Según los datos de MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020), en 2020 se enviaron a vertedero **2.792.042 t de fracción resto sin tratamiento previo.**

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_11\\_60/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_60/default/table?lang=en)

Tabla 3. Datos de reciclaje de residuos municipales de España, 2020

Fuente	Código LER	Residuo	Generación	Reciclado	Compostaje	Vertido	Incineración
MITERD	20 03 01	Mezclas de residuos municipales	16.452.778	684.917	3.572.237	10.171.708	2.023.917
MITERD	20 01 01	Papel y cartón	1.340.017	1.340.017	0	0	0
MITERD	20 01 02	Vidrio	13.569	13.569	0	0	0
MITERD	20 01 08	Residuos biodegradables de cocinas y restaurantes	890.479	0	611.047	208.373	71.060
MITERD	20 02 01	Residuos biodegradables de parques y jardines	362.733	0	240.610	106.158	15.965
MITERD	15 01 06	Envases mezclados	887.731	551.309	0	266.803	69.620
MITERD	15 01 07	Envases de vidrio	815.296	815.296	0	0	0
INE	20 01 40	Residuos metálicos	46.296	46.123	0	144	29
INE	20 01 39	Residuos de plástico	14.254	9.408	0	3.209	1.637
INE	20 01 38	Residuos de madera	149.713	142.200	0	2.011	5.502
INE	20 01 10 20 01 11	Residuos textiles	39.972	23.137	0	14.448	2.387
INE	20 01 21 20 01 23 20 01 35 20 01 36	Equipos desechados	99.486	89.473	0	9.997	16
INE	20 01 33 20 01 34	Residuos de pilas y acumuladores	2.197	2.197	0	0	0
INE	20 03 02 20 03 07	Residuos de mercados Residuos voluminosos	874.794	778.283	0	76.174	20.337
INE	20 02 02	Tierras y piedras de parques y jardines	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>			<b>21.989.315</b>	<b>4.495.929</b>	<b>4.423.894</b>	<b>10.859.025</b>	<b>2.210.470</b>

Fuente: (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020)

#### 4.1. ANÁLISIS AUTONÓMICO

El análisis autonómico del cumplimiento del objetivo procede en tanto que el Plan Estatal Marco de Gestión de residuos 2016-2022 (PEMAR) dispone que “para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales, las CCAA deberán cumplir como mínimo esos objetivos con los residuos generados en su territorio, salvo que la normativa sectorial establezca criterios específicos de cumplimiento” (Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente, 2015). Por su parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>12</sup>, modificada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público<sup>13</sup>, estipula en su disposición adicional segunda, que “Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales, asumirán,

en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten”.

El desempeño de las CCAA españolas es muy dispar en términos cuantitativos y cualitativos (Tabla 4). Cuatro CCAA (La Rioja, Cataluña, País vasco, Comunidad Valenciana) habrían cumplido el objetivo. En contraste, otras cuatro (Galicia, Asturias, Baleares y Madrid) junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no han llegado a un 30% de reciclaje.

Estas cifras cambian significativamente si las analizamos trayendo los materiales considerados como reciclados provenientes de los bioestabilizados de la fracción resto (Figura 1). Este análisis es relevante en tanto que en 2027 estas cantidades no se podrán contabilizar a efectos del objetivo de reciclaje. Sustrayendo los bioestabilizados, País Vasco, Navarra y Cataluña, mantienen ratios de reciclaje por encima del 40%, mientras que el resto de CCAA estaría por debajo de un 25% de reciclaje.

<sup>12</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

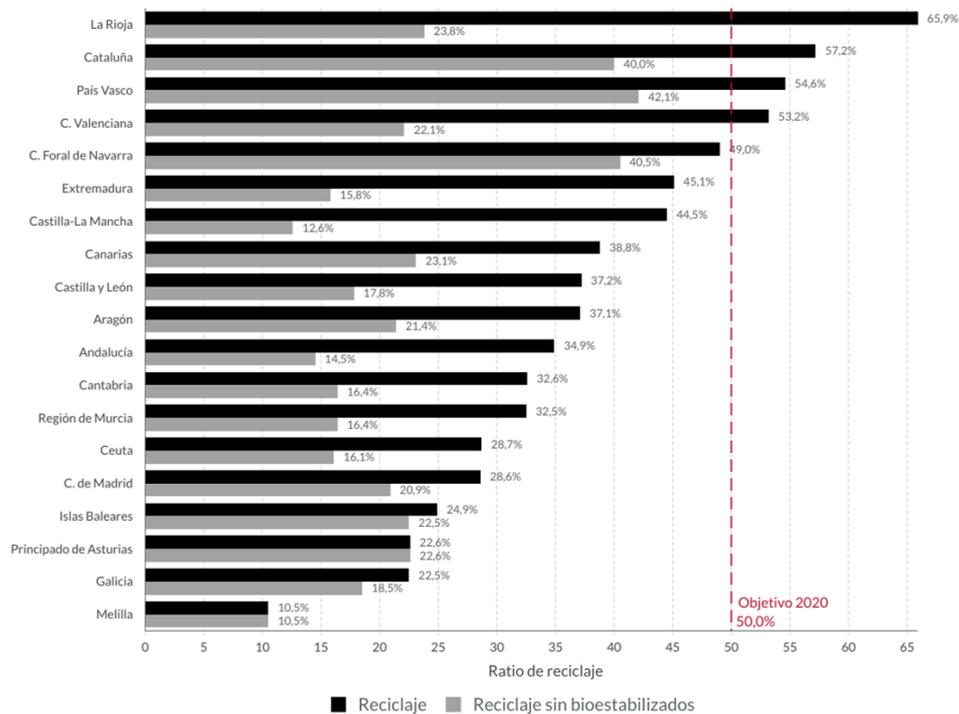
<sup>13</sup> <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13425>

Tabla 4. Datos autonómicos de generación y reciclaje (t) de residuos municipales, 2020

	Reciclado proce- dente de recogida separada	Materiales recupera- dos proce- dentes del TMB de residuos mezclados	Com- postaje doméstico y comuni- tario	Compos- tado / Digestión anaerobia de FORS	Compos- tado / Digestión anaerobia en TMB	Vertido sin trata- miento previo	Incinera- do	Vertido de rechazos	Generación	Reciclaje
La Rioja	28.450	3.539	0	353	57.282	0	0	46.333	135.957	65,9%
Cataluña	969.936	137.433	7.071	338.991	624.285	423.093	529.554	599.584	3.629.947	57,2%
País Vasco	327.578	7.629	3.381	0	101.039	3.300	272.726	88.953	804.606	54,6%
Comunidad Valenciana	322.064	126.677	791	89.142	757.188	0	7.614	1.134.319	2.437.795	53,2%
C. Foral de Navarra	75.717	1.346	6.882	28.453	23.403	83.400	0	58.043	277.244	49,0%
Extremadura	66.749	12.527	0	171	147.924	0	0	276.901	504.272	45,1%
Castilla La Mancha	88.180	28.463	0	0	293.778	35.142	0	477.322	922.885	44,5%
Canarias	214.667	43.735	0	8.276	180.627	88.235	0	616.990	1.152.530	38,8%
Castilla y León	164.701	27.828	0	0	210.578	1.188	0	677.975	1.082.270	37,2%
Aragón	114.939	8.929	0	401	90.849	211.115	0	154.307	580.540	37,1%
Andalucía	453.136	154.273	0	30.973	897.321	600.678	0	2.264.867	4.401.248	34,9%
Cantabria	33.864	11.721	113	0	45.167	17.698	120.249	49.722	278.534	32,6%
Región de Murcia	101.101	29.331	0	0	127.760	14.854	0	520.233	793.279	32,5%
Ceuta	4.465	1.451	0	0	4.664	4.864	0	21.388	36.832	28,7%
Comunidad de Madrid	475.791	44.593	0	22.266	198.726	849.975	334.196	669.848	2.595.395	28,6%
Islas Baleares	116.594	139	0	34.038	16.563	90.115	371.856	41.434	670.739	24,9%
Principado de Asturias	90.904	0	4.108	15.180	0	362.922	0	13.878	486.992	22,6%
Galicia	157.284	45.278	1.501	8.413	46.236	5.463	532.561	354.886	1.151.622	22,5%
Melilla	4.915	0	0	0	0	0	41.712	0	46.627	10,5%
<b>TOTAL</b>	<b>3.811.037</b>	<b>684.892</b>	<b>23.847</b>	<b>576.657</b>	<b>3.823.391</b>	<b>2.792.042</b>	<b>2.210.469</b>	<b>8.066.983</b>	<b>21.989.318</b>	<b>40,5%</b>

Fuente: (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020)

Figura 1. Ratios de reciclaje autonómicos



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020).

En cuanto al vertido directo sin tratamiento previo, solo La Rioja, Extremadura, la Comunidad Valenciana y Melilla registran un valor de vertido cero. Por el lado de las Comunidades que más vierten, destaca Asturias con un 74,5% de los residuos generados vertidos sin tratamiento previo, seguida por Aragón, Madrid y Navarra, con más de un 30% de vertido sin tratamiento del total de su generación.

#### 4.2. ANÁLISIS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE RESIDUOS AL MARCO ESPAÑOL

En lo referido a la transposición de la *Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos*, el artículo 2 señala que “Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 5 de julio de 2020. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión”. **España completó esta transposición en abril de 2022 a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular<sup>14</sup>, incumpliendo los plazos previstos en la Directiva.**

Del mismo modo, la *Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases* preveía que “Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente

*Directiva a más tardar el 5 de julio de 2020*”. **España completó esta transposición en diciembre de 2022 a través del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases<sup>15</sup>, incumpliendo los plazos previstos en la Directiva.**

Adicionalmente, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos caducó en 2022 y el nuevo plan está en periodo de consultas, así pues, España afronta 2023 en situación de incumplimiento y sin un plan estatal de residuos actualizado.

#### 4.3. LAGUNAS E INCERTIDUMBRES DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA VIGENTE EN MATERIA DE RESIDUOS MUNICIPALES

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases representan mejoras conceptuales significativas en cuanto a las herramientas disponibles para la gestión de residuos (impuesto sobre el vertido, obligatoriedad de aplicar tasas de residuos, objetivos de recogida selectiva, sistemas de depósito devolución y retorno (SDDR), etc.). Sin embargo, si al retardo con que estas normas han sido aprobadas se añade la indefinición metodológica y la falta de desarrollo reglamentario que acompaña a las medidas principales y a la verificación de los datos que condicionan su aplicación, las expectativas de revertir la situación de incumplimiento de España en materia de residuos se reducen drásticamente.

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>

Dos ejemplos de esta situación son, por un lado, la metodología para medir el numerador de la ratio de reciclaje de residuos municipales, y por otro la verificación del cumplimiento de los objetivos en materia de envases y residuos de envases que condicionan la implantación del SDDR.

En cuanto al numerador de la ratio de reciclaje, la aplicación del artículo 11 bis de la Directiva (UE) 2018/851 y de la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1004 requiere que MITERD tome la iniciativa para desarrollar una metodología sólida y consistente que requiere de la integración de los datos de gestión de residuos de todas las CCAA. La falta de conocimiento sobre la gestión de residuos municipales más allá de las instalaciones de primera recepción de los residuos es una laguna que no permite tener una visión real de las cifras de reciclaje, y que por tanto enmascaran la perspectiva sobre la efectividad del conjunto de medidas en marcha para conseguir los objetivos de 2023 y siguientes.

Por su parte, la aplicación del SDDR se regula en la Ley 7/2022 en su artículo 59, que estipula:

*“1. Se establecen los siguientes objetivos de recogida separada de los productos de plástico mencionados en el apartado E del anexo IV con objeto de destinarlas a su reciclado:*

- a) A más tardar en 2023, el 70 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- b) A más tardar en 2025, el 77 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- c) A más tardar en 2027, el 85 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- d) A más tardar en 2029, el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado.*

*La introducción en el mercado de estos productos podrá considerarse equivalente a la cantidad de residuos generados procedentes de los mismos, incluidos los presentes en la basura dispersa, en ese mismo año.*

*2. En el caso de que no se cumplan los objetivos fijados en 2023 o en 2027, a nivel nacional, se implantará en todo el territorio en el plazo de dos años un sistema de depósito, devolución y retorno para estos envases que garantice el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, de conformidad con lo que establezca la normativa reglamentaria en materia de envases y residuos de envases. Para la implantación de estos sistemas, además de las botellas de plástico, se podrán incluir otros envases y residuos de envases, de forma que se garantice la viabilidad técnica, ambiental y económica.”*

Si bien en el Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases se introduce un Registro de productores de producto para determinar los envases puestos en el mercado que se podrá utilizar como denominador a efectos del cálculo de estos indicadores (mediante una metodología de control por parte de MITERD), queda por definir el cálculo del numerador. Este cálculo requiere de estudios sistemáticos de com-

posición de los residuos que permita discriminar los envases sujetos al artículo 59 del resto de los envases recuperados y que, en cualquier caso, sería imperativo que liderasen las Administraciones Públicas de forma independiente de los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor y en particular de la información provista de acuerdo al Anexo VII que regula el Informe anual de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Sobre este aspecto y a pesar de que la primera medición se establece para 2023, no se ha realizado ningún avance.

El marco competencial español en materia de residuos involucra a todos los niveles de las Administraciones Públicas lo cual dilata de oficio los plazos para los desarrollos reglamentarios y su correcta aplicación y requiere de un lapso mayor hasta que esas medidas se reflejan en las cifras de gestión. Es por ello que, a pesar de una mejora del marco normativo, sin un proceso de concreción diligente de este marco, España sigue desprovista de las herramientas necesarias para revertir la actual situación de incumplimiento.

Finalmente, cabe destacar que, a pesar de lo reciente de la aprobación de las normas que transponen a la normativa española las Directivas europeas en materia de residuos, el 23 de diciembre de 2022 el Partido Popular registró una Proposición de Ley en el Congreso que contiene<sup>16</sup> que rebajan la ambición de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En un contexto en que existen incertidumbres y lagunas sobre si la nueva normativa va a contribuir a la consecución de los objetivos europeos en materia de residuos, la revisión a la baja de las medidas en vigor supondría la confirmación de que España no será capaz de cumplir los objetivos vigentes y futuros.

<sup>16</sup> [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-305-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-305-1.PDF)

## 5. CONCLUSIONES

---

Este informe recoge el desempeño de España con respecto al objetivo de preparación para la reutilización y reciclaje de la DMR, establecido en un 50% para 2020.

**España ha incumplido la Directiva marco de Residuos**, ya que recicló en 2020 el 40,5% de los residuos municipales, quedando 9,5 puntos porcentuales por debajo del valor exigido. Este valor, además, no consolida una tendencia incremental ya que el avance de Eurostat sitúa la ratio de España para 2021 en un 36,7%.

Con la prospectiva de las nuevas reglas de contabilidad, la ratio de reciclaje de España bajaría a un 24,3%, a lo que se añade el efecto deflactor derivado de las normas relativas al cambio del punto de cálculo de los materiales reciclados (los bioestabilizados no se podrán computar como reciclaje a partir de 2027).

Además, la aplicación de la Decisión de Ejecución 2019/665 relativa al cambio del punto de cálculo de los materiales reciclados **añade un efecto deflactor a la ratio de reciclaje en España.**

En un contexto en que la exigencia con respecto a los objetivos de reciclaje crece significativamente en los próximos años, **España se encuentra en una situación que requiere cambios estructurales en la gestión de los residuos municipales para dar cumplimiento a los compromisos comunitarios.**

**La transposición tardía de las Directivas de residuos y de envases, que añaden dos nuevos incumplimientos de España en materia de residuos**, ha dotado a las Administraciones Públicas de un mejor marco, pero que no asegura el cumplimiento, ya que cuenta con lagunas metodológicas y reglamentarias clave que, en conjunto con el decalaje temporal necesario para su implantación, condicionan su efectividad.

## 6. REFERENCIAS

---

Eunomia (2015) *Roadmap - Spain (report within the context of the Municipal Waste Compliance Promotion Exercise 2014-5)*. Barcelona: European Commission. Disponible en: [https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support\\_implementation.htm](https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm).

Eunomia (2018) *Study to Identify Member States at Risk of Non-Compliance with the 2020 Target of the Waste Framework Directive and to Follow-up Phase 1 and 2 of the Compliance Promotion Exercise. Final Report*. Bristol: Eunomia for the European Commission. Disponible en: [https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early\\_warning.htm](https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm).

European Commission (2016) «Municipal Waste Compliance Promotion Exercise 2014-5».

European Commission (2018a) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU waste legislation, including the early warning report for Member States at risk of*. Brussels: European Commission. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/data/database>.

European Commission (2018b) *The early warning report for Spain. SWD(2018) 425 final*. Brussels: European Commission. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:425:FIN&qid=1537874175431&from=EN>.

Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente (2015) *Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: [http://www.mapama.gob.es/imagenes/es/pemaraprobado-6noviembrecondae\\_tcm7-401704.pdf](http://www.mapama.gob.es/imagenes/es/pemaraprobado-6noviembrecondae_tcm7-401704.pdf).

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020) *Memoria anual de generación y gestión de residuos. Residuos de competencia municipal. 2020*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECD).