



NOTA JURÍDICA SOBRE DIVERSAS CUESTIONES EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE) 2025/40 A LAS EMPRESAS MIEMBROS DE ARE

A petición de ARE, se exponen, sumariamente, diversas cuestiones en relación con la aplicación del Reglamento (UE) 2025/40, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre envases y residuos de envases (en adelante, el “Reglamento”) a las empresas recuperadoras de envases industriales integradas en dicha asociación sectorial.

En concreto, sobre el encaje de los operadores en la consideración normativa de “sistemas de reutilización” y, a su vez, sobre la aplicación de la normativa en materia de residuos peligrosos para aquellos envases que hayan contenido sustancias de dichas características.

I.- Sobre el reconocimiento expreso de que los reacondicionadores de envases industriales actualmente gestores de residuos de envases, constituyen de facto y de iure sistemas de reutilización en el sentido del artículo 3.31 del Reglamento (UE) 2025/40, sin necesidad de adoptar la estructura formal de SDDR, toda vez que concurren en su operativa todos los elementos materiales, funcionales y jurídicos exigidos por el Derecho de la Unión.

El artículo 3.31 del Reglamento (UE) 2025/40 define sistema de reutilización como: “las disposiciones organizativas, técnicas o financieras que, combinadas con incentivos, permiten la reutilización en sistemas de circuito abierto o cerrado, como un sistema de depósito, devolución y retorno que garantice la recogida de los envases para su reutilización”.

Se trata de una definición técnicamente abierta y jurídicamente habilitante, que no limita la figura del sistema de reutilización a modelos de depósito, sino que permite —conforme a los principios de equivalencia funcional, libertad organizativa y proporcionalidad regulatoria— el reconocimiento de cualquier estructura operativa que garantice los objetivos de circularidad, reincorporación del envase y trazabilidad ambiental.

En este contexto, resulta imprescindible reconocer que los reacondicionadores de envases industriales debidamente autorizados conforme a la Ley 7/2022 y su normativa de desarrollo, y fiscalizados por las autoridades ambientales autonómicas, ya operan como sistemas de reutilización plenamente conformes al Derecho comunitario, en virtud de que:

Desarrollan desde hace años funciones materiales equivalentes a las previstas para los SDDR abiertos, con una trayectoria consolidada, estructuras logísticas propias, y una trazabilidad superior en muchos casos. Disponen de instalaciones técnicas acondicionadas específicamente para el reacondicionamiento de envases industriales de acuerdo con el Anexo VI parte B del reglamento, dotadas de sistemas de limpieza, descontaminación, inspección, secado, reetiquetado y control de calidad, y sujetas a inspección periódica. Celebran acuerdos jurídicamente vinculantes con los poseedores finales de envases o usuarios profesionales, que regulan la recogida, custodia y devolución de los envases, configurando una red funcional equiparable a la estructura de un sistema cerrado o circuito abierto de reutilización. Operan conforme a criterios de calidad, seguridad y trazabilidad definidos en sus autorizaciones ambientales, en plena coherencia con los requisitos del Reglamento (UE) 2025/40.



Y lo que es especialmente relevante desde la perspectiva de la planificación ambiental: se presentan a la Administración las correspondientes memorias de residuos, identificando su tipología como peligrosos y no peligrosos.

Esta información permite a la Administración:

- Demostrar el cumplimiento de los objetivos de reutilización.
- Acreditar documentalmente la minimización efectiva de la generación de residuos de envases.
- Evaluar la contribución real del sector al cumplimiento de la jerarquía de residuos.

Negar a estos operadores su condición de sistemas de reutilización implicaría una vulneración del principio de proporcionalidad normativa, una discriminación indirecta frente a operadores formalmente constituidos como SDDR, y una pérdida de información clave para la administración en materia de circularidad y trazabilidad ambiental.

II.- Sobre la necesidad de establecer un régimen específico para los envases reutilizables que hayan contenido sustancias peligrosas, con sometimiento a la normativa de residuos peligrosos
El Reglamento (UE) 2025/40 establece que los envases reutilizables no se consideran residuos mientras estén dentro de un circuito de reutilización.

Sin embargo, en el caso de los envases industriales que han contenido sustancias peligrosas, esta exclusión automática de la condición de residuo puede generar riesgos operativos, ambientales y de salud pública, si no se garantiza una trazabilidad y control técnico adecuados.

Los envases industriales reutilizables gestionados por los operadores del sector —en particular bidones y contenedores que han contenido sustancias peligrosas, inflamables, corrosivas o tóxicas— constituyen una tipología especialmente crítica desde el punto de vista de la seguridad industrial y medioambiental. El mero contacto de ciertos residuos remanentes con agua, oxígeno o detergentes puede provocar reacciones químicas violentas, incluyendo explosiones, emisiones de gases tóxicos, generación de nubes contaminantes o incendios.

A ello debe añadirse el riesgo elevado de lesiones graves e irreversibles para los trabajadores, e incluso la posibilidad de afectación a terceros o a bienes públicos en caso de accidente durante el transporte o la manipulación inadecuada de estos envases.

En este sentido, el tratamiento de dichos envases no puede equipararse al de otros envases reutilizables del circuito comercial general. La experiencia sectorial acumulada, evidencian que la trazabilidad, el control y la aplicación de protocolos técnicos especializados no solo constituyen una garantía de cumplimiento normativo, sino un elemento esencial de prevención de riesgos para la salud, el medio ambiente e, incluso, el orden público.

Cualquier enfoque que relativice esta dimensión de peligrosidad podría suponer una desprotección grave e injustificada en un ámbito que afecta directamente a los intereses generales.

A su vez, si no existe en la norma la definición de envase vacío, se corre el riesgo de que se introduzcan en los envases contaminados, otros productos/residuos corriendo el riesgo de graves accidentes en el traslado y en nuestras plantas.



El productor de estos residuos de envases no tiene la capacitación profesional para determinar cuándo un envase es apto (reutilizable) y cuándo es no apto (residuo), pudiéndose generar que consideren como aptos envases que no son reutilizables.

Ante ello, el artículo 2.2 del Reglamento europeo señala expresamente que su aplicación se entiende sin perjuicio de la Directiva 2008/98/CE en materia de gestión de residuos peligrosos.

Por tanto, se cuenta con habilitación normativa para que, en los casos en que un envase reutilizable haya contenido sustancias peligrosas, pueda seguir aplicándose la normativa sectorial de residuos peligrosos, en particular la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y su normativa de desarrollo.

Por ello, y aun asumiendo que los envases reutilizables no tengan, a efectos formales, la condición de residuo mientras permanezca en un circuito de reutilización, ello no puede excluir que, cuando hayan contenido sustancias peligrosas, su reacondicionamiento quede sometido a los mismos niveles de control, trazabilidad y requisitos técnicos exigidos para los residuos peligrosos.

En aplicación del artículo 2.2 del propio Reglamento, debe entenderse que, en estos casos, resulta plenamente aplicable la normativa nacional de residuos peligrosos —en particular, la Ley 7/2022— en lo relativo a la trazabilidad y a las condiciones de seguridad, transporte, instalaciones y procedimientos técnicos de reacondicionamiento.

En conclusión, a la luz del propio sentido literal del Reglamento, los recuperadores industriales cumplen con los requisitos normativos para poder ser considerados ex lege sistemas de reutilización. A su vez, de una interpretación finalista y sistemática del Reglamento y la normativa en materia de residuos peligrosos, se concluye que cualquier envase que haya contenido sustancias peligrosas debe someterse a la regulación propia de estos residuos. Especialmente considerando el riesgo ambiental y para la seguridad industrial y de las personas que un reacondicionamiento sin dicho control puede generar, dado que el sometimiento a esta normativa sectorial es el único instrumento administrativo y jurídico que permite garantizar su correcto traslado y trazabilidad.

Tornos Abogados
Noviembre de 2025