



**CONAMA10**  
CONGRESO NACIONAL  
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

## **La valorización energética de residuos frente a la política europea sobre cambio climático**

Autor: Isabel Monjas Barrena

Institución: Universidad Carlos III de Madrid

e-mail: [imonjas@der-pu.uc3m.es](mailto:imonjas@der-pu.uc3m.es)

Otros Autores:

## RESUMEN

El concepto de 'valorización' fue introducido en el ordenamiento comunitario-europeo de los residuos a través de la Directiva 91/156/CE de 18 de marzo de 1991, de donde ha pasado a la vigente Directiva marco en el sector, la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, que lo 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'. Definición genérica que se complementa con la remisión a un listado en el que figuran diversas operaciones técnicas de gestión de residuos, entre ellas el reciclado, pero también la 'utilización principal de los residuos como combustible u otro modo de producir energía', es decir, la incineración con recuperación de energía o valorización energética de residuos. Con la introducción de este concepto el Consejo ha pretendido, en fin, introducir un nuevo término más amplio que el tradicionalmente empleado de reciclado que preste cobertura a todas aquellas operaciones técnicas que permiten extraer algún tipo de beneficio de los residuos, como la obtención de energía a través de su incineración. Intentando de esta forma resolver una de las cuestiones que más conflictos han planteado a la hora de definir la política europea sobre residuos, la exclusión de la valorización energética de la categoría jurídica de las actividades de eliminación de residuos que era reclamada por aquellos países que cuentan con una industria de incineración de residuos ya consolidada. El objeto de esta comunicación es precisamente poner de manifiesto como el concepto de valorización ha sido empleado por la propia Unión Europea para flexibilizar la jerarquía entre los objetivos ambientales a alcanzar y los distintos métodos de gestión exigidos a nivel comunitario-europeo. Situación ya asumida pese a constituir un fraude de la propia política europea sobre residuos, pero que deviene en la actualidad insostenible por su frontal contradicción con los objetivos de la Unión Europea, hoy claramente prioritarios, de reducción de emisiones en el marco de su lucha contra el cambio climático.

**Palabras Clave:** Valorización energética de residuos; cambio climático; reducción de emisiones; residuos.

## **I. Introducción.**

Pese al acuerdo existente en nuestros días a nivel técnico respecto a que la incineración de residuos, con o sin recuperación de energía, es una actividad que emite gases de efecto invernadero y, consecuentemente, repercute en el calentamiento global, contribuyendo al cambio climático. Esta circunstancia no parece estar tan clara a nivel jurídico, pese a lo que a primera vista pudiera desprenderse de los distintos instrumentos de Derecho internacional, y especialmente del ordenamiento jurídico ambiental de la Unión Europea aprobados en el sector. Pudiendo afirmar incluso que la valorización energética es una actividad de gestión de residuos protegida en nuestros días por la normativa comunitaria, primero mediante la introducción de un nuevo concepto jurídico en el sector, la valorización, y después mediante la flexibilización de los objetivos a alcanzar en el mismo, y de los métodos de gestión de residuos a emplear en su consecución, esto es, la jerarquía de residuos.

De manera que, la Unión Europea, lejos de apostar por la prevención de los residuos y desincentivar su valorización energética, que sería lo más congruente con sus objetivos y principios ambientales, y ahora más todavía con su política de lucha contra el cambio climático, en cierta forma llega incluso a fomentarla, de manera especialmente clara tras la aprobación de la última Directiva marco en el sector, la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, como vamos a tratar de demostrar seguidamente con el análisis jurídico de su contenido.

## **II. La incineración de residuos como categoría de fuentes generadoras de gases de efecto invernadero en el Protocolo de Kyoto del Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.**

Existe total acuerdo en nuestros días a nivel técnico respecto al hecho de que la gestión de los residuos y más concretamente una modalidad concreta de ésta, la incineración con o sin recuperación de energía, esto es, la valorización energética de residuos en términos de la Unión Europea, es una actividad que emite gases de efecto invernadero y que, consecuentemente, repercute en el calentamiento global y contribuye al cambio climático. Y así ha sido asumido por el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado el 11 de diciembre de 1997<sup>1</sup>, que incluye el sector de los residuos y, más en concreto dentro de éste, la incineración de residuos, entre los sectores o categorías de fuentes de gases de efecto invernadero que se enumeran en su Anexo A.

---

<sup>1</sup> Instrumento de Ratificación del Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático, de 10 de mayo de 2002 (BOE Nº.33, de 8 de febrero de 2005, p. 4131)

A estos efectos, y tras señalar que cada parte debe establecer un sistema nacional que permita la estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>2</sup> y un inventario anual de las mismas<sup>3</sup>, el Protocolo de Kyoto impone una serie de obligaciones concretas a las Partes firmantes del mismo, entre las que figuran la de formular y aplicar programas nacionales o regionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático en sectores como el de la energía, el transporte, la industria, etc., y también en el sector de los residuos<sup>4</sup>. Figurando a partir de este momento la problemática de la valorización energética de residuos en todos los instrumentos de carácter internacional adoptados en aplicación y desarrollo del Protocolo de Kyoto.

### **III. La incineración de residuos en la política de la Unión Europea sobre cambio climático.**

Como sabemos la Unión Europea es parte firmante del Protocolo de Kyoto y en cuanto tal ha asumido unos compromisos cuantificados de limitación y reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A. Concretamente se ha comprometido a que dichas emisiones no excedan de las cantidades que les hayan sido atribuidas, con miras a reducirlas a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, en el periodo comprendió entre el año 2008 y 2012<sup>5</sup>. Objetivos que se compromete a cumplir mediante la acción conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros dentro de sus respectivas competencias.

La Unión Europea - que de hecho, y como pone de manifiesto en la misma firma del Protocolo, ya había adoptado instrumentos jurídicos vinculantes para sus Estados miembros en relación con las materias regidas por el Protocolo - decide además asumir el liderazgo en esta lucha contra el cambio climático. Procediendo incluso a la declaración de este objetivo como objetivo general de la propia organización en su Tratado constitutivo. En concreto, con objeto de la reforma del mismo operada con la firma del Tratado de Lisboa, se establece en su art. 191 que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar, entre otros objetivos, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático<sup>6</sup>. Con lo que, a pesar de que la lucha contra el cambio climático debe abordarse desde muy distintos ángulos, y constituir un objetivo a alcanzar en todas las políticas comunitarias que en alguna medida inciden en el mismo, transformándose, en fin, en un objetivo prioritario y además de carácter transversal. Lo cierto es que esta problemática se va a abordar de forma especialmente directa a través de la

---

<sup>2</sup> Art. 5 del Protocolo de Kyoto.

<sup>3</sup> Art. 7 del Protocolo de Kyoto.

<sup>4</sup> Art. 10. b) i) del Protocolo de Kyoto.

<sup>5</sup> Art. 3 del Protocolo de Kyoto.

<sup>6</sup> Art. 191.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, en su versión consolidada tras la firma del Tratado de Lisboa. (BOE Nº 286, de 27 de noviembre de 2009).

política comunitaria de protección, conservación y mejora del medio ambiente, y de uso racional de los recursos naturales, como una condición previa y necesaria en todo caso para alcanzar su objetivo último del desarrollo sostenible.

Pues bien, como decimos, la Unión Europea ha asumido el liderazgo en la lucha contra el cambio climático y en esta línea a definido objetivos más rigurosos que los del Protocolo de Kyoto. Más concretamente, tras reconocer que el medio más idóneo para alcanzar este propósito es fijar unos objetivos precisos y dotarles de un carácter jurídicamente vinculantes, la Unión Europea se ha comprometido a lograr la reducción en al menos un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero antes del año 2020. Y posteriormente la Comisión ha establecido una serie de instrumentos jurídicos para alcanzar dichos objetivos<sup>7</sup>, que se conocen como el “paquete de medidas legislativas de la Unión Europea sobre clima y energía”<sup>8</sup>. Y estas medidas, aunque se centran de manera especial en la revisión y el fortalecimiento del sistema de comercio de emisiones, que se considera la herramienta comunitaria clave para reducir las emisiones de forma rentable. También reconocen la necesidad de ir más allá del régimen de dicho comercio de derechos de emisión, y de definir un marco comunitario para que los compromisos se extiendan también a otros ámbitos no incluidos en dicha política, entre ellos el de los residuos. Fijando como objetivo a alcanzar en estos sectores una reducción de las emisiones en un 10% con respecto a los niveles de 2005.

En relación a este sector concreto de los residuos en el que se centra nuestro análisis, el Parlamento Europeo ha señalado en su Resolución de 4 de febrero de 2009 que, según los datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente de 2006, la producción de energía representa el 30,9% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en la Unión Europea y que un 2,9 % de estas emisiones corresponde precisamente a este sector. Y sobre esta base, a la hora de plantear su Estrategia “2050: El futuro empieza hoy” - sin dejar de reconocer que la normativa de la Unión Europea sobre residuos ya tiene efectos positivos para el medio ambiente y que, aunque aún no se explote todo su potencial, ciertamente contribuye a reducir la producción de emisiones de gases de efecto invernadero de este sector - el Parlamento Europeo ha insistido en la urgencia de integrar,

---

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa”. (COM (2008)30 final).

<sup>8</sup> Las medidas sobre el clima y la energía constan de cuatro textos legislativos: 1) Una Directiva en la que se revisa el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que abarca aproximadamente el 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea; 2) una Decisión que fija objetivos nacionales vinculantes acerca de las emisiones de los sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión; 3) una Directiva que fija objetivos nacionales vinculantes para aumentar la parte que suponen las fuentes de energías renovables dentro de la combinación energética; y 4) otra Directiva por la que se establece un marco jurídico que permita una utilización segura y ecológica de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono.

aplicando un enfoque horizontal, el calentamiento global y el cambio climático como nuevos parámetros en todas las políticas de la Unión Europea, también en la de residuos.

A estos efectos el Parlamento Europeo afirma textualmente que “*evitar la generación de residuos es la mejor opción para reducir las emisiones directas del sector*”, y que “*la jerarquización de los residuos es uno de los principios fundamentales que regulan la atenuación del cambio climático en el sector de los residuos*”. Reconociendo así que la prevención es también el objetivo prioritario en la política europea sobre cambio climático, y la importancia de la jerarquía de residuos como herramienta de la misma. Y seguidamente pide a la Comisión que proponga objetivos porcentuales para la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos, y que los revise y ajuste al alza cuando sea necesario.

Pero al mismo tiempo el Parlamento Europeo ha afirmado también en su Resolución de 4 de febrero de 2009 que la valorización energética de residuos constituyen una fuente de recuperación de energía que puede alcanzar un alto nivel de eficiencia y que, sin duda, puede utilizarse con garantías para reducir las emisiones indirectas de gases de efecto invernadero<sup>9</sup>. Dando así la política europea de lucha contra el cambio climático un claro espaldarazo a esta actividad de gestión de residuos.

#### **IV. La incineración de residuos en la política ambiental comunitaria-europea sobre residuos.**

Este apoyo a la valorización energética no es, sin embargo, una novedad de la política comunitaria sobre cambio climático, sino que no es más que el reflejo de lo que viene siendo una constante, prácticamente desde su inicio, en la propia política ambiental de la Unión Europea en el sector de los residuos.

La incineración de residuos es, por lo que ahora nos interesa, y como es fácilmente comprensible por todos sin necesidad de una especial cualificación técnica, una actividad que requiere costosas instalaciones en las que los residuos son sometidos a complejas operaciones técnicas que plantean incuestionables riesgos para el medio ambiente. Sin embargo, no existe consenso a nivel científico sobre los riesgos reales que esta actividad plantea para éste, ni tan siquiera para la salud pública. Y ante esta falta de certeza científica, tampoco el Derecho se ha mostrado unánime a la hora de prohibir su desarrollo ni tampoco a la hora de sujetar su ejercicio a un régimen jurídico más o menos exigente. Lo que ha permitido el desarrollo en algunos Estados miembros, como Francia o Alemania, de un importante sector de actividad económica dedicado al desarrollo de estas operaciones que, como es obvio, han ejercido una presión sobre las instituciones comunitarias que, como vamos a tratar de poner de manifiesto en las páginas que siguen, ha dado sus frutos, reflejándose cada vez más claramente en el ordenamiento jurídico de los residuos aprobado por la Unión Europea.

Pues bien, como ya hemos adelantado, las presiones de la industria dedicada a la incineración de residuos se han salvado por las instituciones comunitarias, primero con la diferenciación entre los procesos de combustión que conllevan la recuperación de

---

<sup>9</sup> Apartado 146 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2009.

energía y los que no, y después con la creación de una nueva categoría jurídica de actividades de gestión de residuos, la valorización, que se sitúa frente a la eliminación, y en la que se incluye el primero de los citados procesos. Y después mediante la flexibilización de los objetivos a alcanzar en el sector, y de la propia jerarquía de residuos.

### **1. El concepto de valorización energética de residuos en el ordenamiento ambiental comunitario-europeo.**

Junto a la fase de la gestión de los residuos que consiste en su recogida y transporte, hay que hacer referencia igualmente a otra fase que se orienta a la desaparición del residuo, ya sea por su transformación en un bien distinto tras su sometimiento a una adecuada operación técnica, ya sea por su eliminación final. Actividades que se califican jurídicamente como valorización y eliminación, respectivamente, y que están sujetas a regímenes jurídicos muy distintos.

Bastando con señalar ahora por lo que a las actividades de incineración de residuos se refiere, y a efectos meramente informativos, que su régimen jurídico - que se contiene en la Directiva 76/2000/CE, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos<sup>10</sup> -, consiste en líneas generales en el sometimiento de esta forma concreta de gestión de residuos a un estricto control administrativo que se concreta, entre otras, en las siguientes prescripciones: la imposición con carácter general de la obligación de obtener una previa autorización administrativa para su instalación y puesta en funcionamiento; la sujeción del ejercicio de estas actividades a una serie de requisitos técnicos relativos al diseño, equipamiento, construcción y explotación de las instalaciones; la imposición de unos valores límites de emisión a la atmósfera para cada tipo de contaminante; el procedimiento a seguir en las mediciones de concentración de las distintas sustancias presentes en dichas emisiones y vertidos; así como las condiciones a cumplir en la entrega y recepción de los residuos. Disposiciones todas ellas que, como decimos, comportan la sujeción de estas actividades de gestión de residuos a un estricto control administrativo tanto con carácter previo a su instalación, como durante su funcionamiento, e incluso una vez finalizado éste; con la consecuentes implicaciones económicas para este sector industrial.

Lo que nos da una idea de porque la definición jurídica lo más precisa posible de dichas actividades ha sido un reto siempre presente, y de hecho todavía no conseguido, en la política comunitaria- europea de los residuos.

Prescindiendo ahora de los distintos esfuerzos hasta ahora realizados en este sentido por las instituciones comunitarias, y centrándonos en la Directiva 2008/98/CE actualmente en vigor, podemos afirmar que, con independencia de los buenos propósitos enunciados en su preámbulo, a la hora de la verdad este esfuerzo de clarificación y consiguiente homogeneización de regímenes jurídicos aplicables, con la consecuente seguridad jurídica, fracasa a medida que se va avanzando en el análisis de su articulado.

---

<sup>10</sup> DOCE Nº L 332, de 28 de diciembre de 2000.

En efecto, la Directiva marco sobre residuos atiende al llamamiento realizado por la Comisión en su Estrategia para la prevención y el reciclado de residuos<sup>11</sup>, de intentar establecer una diferenciación clara entre actividades de valorización y actividades de eliminación que refuerce el valor económico de los residuos. Y en este sentido señala su propósito de establecer una distinción clara entre ambas operaciones de gestión de residuos, que debe basarse en una verdadera diferenciación de sus impactos reales sobre el medio ambiente debido a la sustitución de recursos naturales en la economía, y que reconozca los beneficios potenciales para el medio ambiente y la salud humana de la utilización de los residuos como recursos<sup>12</sup>. A lo que añade su intención de clarificar igualmente cuándo la incineración de residuos es eficiente energéticamente y, por tanto, puede considerarse una operación de valorización. Propósitos, loables ambos, a los que el Consejo da forma jurídica en el articulado y en los anexos técnicos de la Directiva, de la siguiente manera.

La valorización se define en la Directiva marco sobre residuos 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, en la instalación o en la economía general”*<sup>13</sup>. Definición jurídica de carácter genérico que se complementa con un listado, en el que se contiene una enumeración de operaciones de valorización, de contenido en este caso técnico, aunque de carácter no exhaustivo, y en la que figura la *“utilización principal como combustible u otro modo de producir energía”*<sup>14</sup>. A lo que añade el Consejo, en una simple nota al pie a este apartado del Anexo II de la Directiva, que se considerarán jurídicamente incluidas dentro de esta categoría de actividades de valorización, las instalaciones de incineración de residuos sólidos urbanos que cumplan o superen unos determinados límites de eficiencia energética<sup>15</sup>; dando así por satisfecho el segundo de sus propósitos.

Por su parte el reciclado, que se sigue considerando también como una actividad de valorización, es definido por el Consejo a efectos jurídicos como *“toda operación mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra*

---

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 2004. (DOCE Nº C 104 E de 30.4.2004, p. 401)

<sup>12</sup> Considerando 19 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>13</sup> Art. 3. 15) de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>14</sup> R1, Anexo II de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>15</sup> Concretamente 0,60 tratándose de instalaciones en funcionamiento y autorizadas conforme a la legislación comunitaria aplicable desde antes del 1 de enero de 2009; y 0,65 cuando se trate de instalaciones autorizadas después del 31 de diciembre de 2008. Resultados que deben obtenerse a partir de una fórmula concreta que también de detalla en el anexo II de la Directiva y que debe aplicarse de conformidad con el documento de referencia sobre las mejores técnicas disponibles para la incineración de residuos.

*finalidad*’. A lo que añade que esta actividad “*incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustible o para operaciones de relleno*”<sup>16</sup>. Definición genérica que, sin embargo, en este caso no se acompaña de ningún listado en el que se enumeren las operaciones técnicas concretas que van a considerarse desde un punto de vista jurídico como operaciones de reciclado de residuos.

Y finalmente el Consejo procede a establecer una definición jurídica de eliminación de carácter residual, señalando, también textualmente, que se considera como tal “*cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía*”<sup>17</sup>. A lo que añade una remisión al Anexo I de la Directiva en el que se contiene nuevamente una lista no exhaustiva de operaciones técnicas que van a ser consideradas por el ordenamiento jurídico comunitario como operaciones de eliminación, y en la que se hace referencia a la “*incineración en tierra*”, sin mayores presiones técnicas ni jurídicas<sup>18</sup>.

Pero, una vez realizadas estas definiciones el Consejo da un paso atrás y, reconociendo implícitamente la imposibilidad de reconducir todas las operaciones de gestión a que pueden someterse los muy diversos tipos de residuos en todos los Estados miembros, en alguna de estas categorías jurídicas, a pesar de su generalidad. Afirma seguidamente que también deben elaborarse directrices para aclarar los casos en que esta distinción sea difícil de aplicar en la práctica, o en los que la clasificación de la actividad como valorización no corresponda al impacto medioambiental real de la operación. Excepciones que, por tanto, pueden en principio jugar en ambas direcciones, esto es, tanto para incluir como para excluir determinadas operaciones técnicas concretas de las categorías jurídicas de reciclado, valorización y eliminación, con la consiguiente aplicación o excepción de su régimen jurídico propio.

## **2. La flexibilización de los objetivos y de la jerarquía de residuos definidos en el ordenamiento jurídico ambiental de los residuos.**

La primera Directiva marco sobre residuos - Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio -, estableció como objetivos a alcanzar en el sector los siguientes: 1) en primer lugar, asegurar que la eliminación de los residuos se realizase sin riesgos para la salud pública y el medio ambiente<sup>19</sup>; y 2) en segundo lugar, promover la prevención, el reciclado y el tratamiento de residuos, la recuperación de materiales y la extracción de energía de los mismos, así como cualquier otro procedimiento de reutilización de éstos<sup>20</sup>. Perfilando ya -

<sup>16</sup> Art. 3. 17) de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>17</sup> Art. 3. 19) de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>18</sup> D1 Anexo I de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>19</sup> Art. 4 de la Directiva 75/442/CEE.

<sup>20</sup> Art. 3.1 de la Directiva 75/442/CEE.

pese a la falta de precisión de los términos empleados - el esquema básico de la jerarquía de residuos posteriormente adoptada en el sector, al establecer como primer objetivo a alcanzar por los Estados la prevención de la generación de residuos y, en su defecto, cualquier actividad que supusiera un aprovechamiento de los mismos. Y situando en último lugar en dicho orden de jerarquía a las actividades consistentes en su eliminación final.

Posteriormente el Consejo adoptó la Resolución de 7 de mayo de 1990, sobre una política en materia de residuos, que es el primero de los instrumentos de planificación en materia de residuos a través de los cuales se concreta lo dispuesto al respecto en los Programas Comunitarios de actuación en materia ambiental; procediendo a clarificar y concretar los objetivos y la jerarquización de los mismos ya perfilados por la Directiva marco en el sector<sup>21</sup>. Y, así, definió un claro orden de jerarquía entre los objetivos a alcanzar en el sector y los métodos de gestión de residuos a emplear en su consecución: 1) en primer lugar prevenir su generación; 2) en segundo lugar reutilizarlos o reciclarlos; 3) reduciendo en la medida de lo posible las actividades de eliminación final de residuos, tanto las consistentes en su vertido como en su incineración. Pero al mismo tiempo el Consejo señaló que la incineración también podía ser un medio útil para reducir el volumen de residuos y recuperar energía. Y que, a la hora de optar por un método de gestión de residuos u otro, los Estados miembros debían tener en cuenta todas las implicaciones, no sólo ambientales sino también las sociales e incluso las económicas<sup>22</sup>.

En 1991 se procedió a la modificación sustancial de la primera Directiva marco sobre residuos, a través de la Directiva 91/156/CE de 18 de marzo de 1991, que introdujo importantes novedades en el sector, incorporando en su texto lo ya perfilado por el Consejo en sus mencionados Programas de actuación.

El Consejo definió, en concreto, los siguientes objetivos a alcanzar por los Estados miembros en materia de residuos, con el siguiente orden de jerarquía entre ellos. En primer lugar la prevención de la generación de residuos, al que se hacía referencia en el Preámbulo de la Directiva, al señalar que los Estados miembros debían adoptar medidas encaminadas a limitar la producción de residuos<sup>23</sup>. Objetivo que se concretaba en su articulado y al que el Consejo otorgaba un doble significado: por una parte, la reducción de la cantidad de residuos que son generados e introducidos en el mercado, y por otra, la reducción de su peligrosidad. Situando por detrás de este objetivo prioritario de la prevención, la valorización de los residuos cuya generación no haya podido evitarse, y debiendo optar sólo en último lugar por su eliminación final.

Como podemos observar, el Consejo introduce a través de la Directiva marco del 91 un nuevo concepto jurídico en el sector de los residuos, el de "valorización", que define por remisión a uno de sus Anexos, en el que, como ya nos consta, se contiene un listado de las operaciones concretas de gestión de residuos que van a ser calificadas como

<sup>21</sup> (DOCE Nº C 122, de 18 de mayo de 1990).

<sup>22</sup> Considerandos octavo y décimo de la Resolución de 7 de mayo de 1990.

<sup>23</sup> Art. 3 de la Directiva 91/156/CE.

operaciones de valorización a efectos jurídicos<sup>24</sup>. Y en el que figura el reciclado, pero también la "... *utilización principal de los residuos como combustible u otro modo de producir energía*", es decir, la incineración con recuperación de energía o valorización energética de residuos<sup>25</sup>. De donde, en definitiva, se desprende que el concepto de valorización no se utiliza como término equivalente al de reciclado, sino como un concepto más amplio que incluye las actividades de reciclado pero también, y lo que es más importante a un mismo nivel, las de incineración, con tal que éstas comporten algún tipo de recuperación de energía.

A nuestro modo de ver, la finalidad última que motiva la inclusión de este concepto en el texto de la Directiva marco sobre residuos es, por tanto, dar cobertura a todas aquellas operaciones técnicas, sin duda variadas y en constante evolución, con las que se obtiene algún tipo de beneficio para los recursos naturales a partir de los residuos. Tratando, en fin, de resolver uno de los puntos que más conflictos han planteado entre los Estados miembros, la ya mencionada consideración o no de las actividades de incineración como un método de gestión de residuos óptimo desde una perspectiva ambiental, y su exclusión de la calificación jurídica de actividades de eliminación. Reconducible en última instancia al conflicto entre intereses ambientales y económicos que se plantea en los países dotados de un fuerte sector industrial dedicado al desarrollo de este tipo de actividades económicas.

La nueva Estrategia comunitaria de gestión de residuos, aprobada mediante Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997<sup>26</sup>, aunque, en líneas generales, no hace más que incidir en los objetivos ya definidos por su predecesora, ha introducido, sin embargo, algunas matizaciones no exentas de importancia en las cuestiones que ahora nos atañen, con las que en un primer momento pudiera parecer que la Unión Europea daba un pequeño paso hacia la priorización del reciclado frente a la incineración.

En efecto, el Consejo hace hincapié una vez más en la importancia de la prevención de la generación de residuos, con el doble significado otorgado a este objetivo en el sector - esto es, tanto en relación con la máxima reducción de residuos como con las propiedades peligrosas de éstos -. Reiterando que la prevención debe constituir la primera prioridad de cualquier plan racional sobre residuos<sup>27</sup>, y añadiendo también que es

---

<sup>24</sup> Art.3.1.a) de la Directiva 91/156/CE.

<sup>25</sup> Anexo II B de la Directiva 91/156/CE, objeto de desarrollo a través de la Decisión 96/350/CE, en la que se enumeran de forma imprecisa y reiterativa - utilizando incluso el mismo término que se pretende definir - una serie de operaciones técnicas, tales como: la recuperación o regeneración de disolventes; el reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes; la regeneración de ácidos o de bases; la utilización principal como combustible u otro modo de producir energía, etc.

<sup>26</sup> DOCE Nº C 76, de 11.3.1997.

<sup>27</sup> Considerando 16 de la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997.

necesario reducir al mínimo la eliminación de residuos<sup>28</sup>. Y de igual forma el Consejo reitera también, textualmente, *“la necesidad de fomentar la valorización de residuos con el fin de reducir la cantidad de éstos destinada a la eliminación y economizar recursos naturales, especialmente por medio de la reutilización, reciclado, compostaje y recuperación de energía de los residuos”*<sup>29</sup>. Haciendo de paso cierta depuración terminológica, al situar ya la reutilización por delante del reciclado.

En la Estrategia del 97 el Consejo incorpora, en fin, al sector de los residuos el objetivo genérico y prioritario de la política y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea en materia de medio ambiente, la prevención. Y junto a éste sitúa el objetivo de garantizar una gestión de los residuos adecuada desde una perspectiva ambiental, que se traduce a su vez en la necesidad de respetar un orden de jerarquía entre los distintos métodos u opciones posible de gestión a aplicar a los mismos: 1) en primer lugar, su reutilización; 2) en segundo lugar, su reciclado, y 3) en tercer lugar, otras formas de valorización, incluida la modalidad de valorización energética; 4) situando una vez más en el último lugar de su jerarquía a la eliminación final.

Pero, como hemos apuntado, esta opción de la Unión Europea por la reutilización y el reciclado frente a la valorización energética de residuos es más bien aparente, ya que no resulta finalmente incorporada al texto de la nueva Directiva marco aprobada en el sector que, por el contrario, supone un impulso decisivo de carácter normativo en el proceso de flexibilización de los objetivos y de la jerarquía de residuos imperantes en el mismo. Manteniéndose con ella la Unión Europea en su postura ambivalente respecto a la incineración de residuos, y cediendo - ahora ya incluso en la norma jurídica marco en el sector -, ante las presiones de los Estados miembros que disponen de una industria consolidada dedicada al desarrollo de estas actividades, y a pesar también de su papel de liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

### **3. El impulso decisivo de la Directiva marco 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, actualmente en vigor.**

Pero, sin duda, el paso atrás más importante que, a nuestro modo de ver, ha dado la Unión Europea en su política sobre residuos respecto a su objetivo último de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales y, en última instancia, en su camino hacia su tan ansiado desarrollo sostenible, se pone especialmente de manifiesto, superada una primera impresión y tras un análisis jurídico detenido de los objetivos y el orden de jerarquía de residuos en la nueva Directiva marco 2008/98/CE.

---

<sup>28</sup> Objetivo al que se añade la *“... rehabilitación de antiguos vertederos y otros emplazamientos contaminados”*. (Considerando 30 y 35, respectivamente, de la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997).

<sup>29</sup> Considerando 21 de la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997.

Por lo que se refiere a los objetivos a alcanzar por la Unión Europea en el sector y más concretamente al la prevención, con independencia de los buenos propósitos manifestados por el Consejo en el Preámbulo de la Directiva, al señalar que es necesario reforzar las disposiciones sobre prevención de residuos e imponer a los Estados miembros la obligación de elaborar programas de prevención cuyo objetivo sea romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos. Y pese a señalar igualmente que deben definirse objetivos en materia de prevención que comprendan tanto la reducción de los impactos nocivos de los residuos como de las cantidades de residuos generados<sup>30</sup> - esto es, en fin, propugnado una reducción tanto cualitativa como cuantitativa de residuos -. Y pese a invocar también, entre otros, los principios jurídicos de prevención, precaución o cautela<sup>31</sup> y nivel elevado de protección ambiental, imperantes en materia de medio ambiente y también en el sector ambiental específico de los residuos. Lo cierto es que posteriormente en su articulado a la hora de fijar los objetivos concretos a alcanzar en el mismo, el Consejo se distancia claramente de todo lo dicho y afirma textualmente en su art. 1 lo siguiente: *“la presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medioambiente y la salud mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso”*<sup>32</sup>.

La nueva Directiva marco incorpora, como vemos, la nueva perspectiva de los recursos impuesta en el sector, primero esbozada por el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente<sup>33</sup> y luego desarrollada por la ya citada Estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de residuos, de 21 de diciembre de 2005<sup>34</sup>. Y hace referencia a la protección del medio ambiente mediante la prevención pero también mediante la reducción de los impactos globales del uso de los recursos, y la mejora de la eficacia de dicho uso<sup>35</sup>; que, sin duda, constituyen los dos pilares sobre los que se va a fundamentar la nueva política de valorización de residuos que se instaura en la Unión Europea.

---

<sup>30</sup> Considerando 40 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>31</sup> Considerando 30 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>32</sup> Art. 1 Directiva 2008/98/CE.

<sup>33</sup> Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. (DOCE Nº L 242, de 10 de septiembre de 2002).

<sup>34</sup> Comunicación de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, “Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos-Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos”. (COM (2005) 666).

<sup>35</sup> Considerando sexto de la Directiva 2008/98/CE.

El Consejo renuncia además a establecer ningún tipo de objetivo concreto en materia de prevención, ni por supuesto a cuantificarlo y establecer plazos temporales para su cumplimiento en la Directiva marco sobre residuos. Éste se limita a asumir la obligación de elaborar un informe y un plan de acción al respecto, y difiere la fijación de objetivos concretos de prevención hasta el año 2014<sup>36</sup>. Por lo que el único avance respecto al supuesto objetivo prioritario de la prevención realizado por la actual Directiva marco en el sector es el que se produce con la ya mencionada obligación jurídica que se impone a los Estados miembros en su art. 29 de elaborar programas de prevención de residuos, en los que la Unión Europea delega la fijación de los correspondientes objetivos y medidas concretas. Sin señalar al respecto más que la finalidad de dichos programas debe ser romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos<sup>37</sup>.

En definitiva, el Consejo da un importante salto cualitativo desde el objetivo de la prevención de la generación de residuos, al nuevo objetivo de la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso. Situándose, así, en la estela trazada en el sector por la Comunicación de 21 de diciembre de 2005 que, por lo que ahora nos interesa, se va a traducir en su opción clara por las operaciones de reutilización, pero también por las de valorización; en suma, por el mercado de los residuos. Conclusión que se confirma tras el análisis de las disposiciones relativas a la jerarquía de residuos fijada en la Directiva.

Ciertamente, al igual que su predecesora, la Directiva 2008/98/CE dedica uno de sus preceptos, el art. 4, a definir una jerarquía entre los métodos de gestión de residuos imperante en el sector, que se bautiza ya expresamente como “jerarquía de residuos”. Si bien, como hemos adelantado y vamos a tratar de poner de manifiesto a continuación, el Consejo introduce una serie de modificaciones en la misma que la distancian claramente de la vigente hasta el momento y de su esencia misma.

En primer lugar, el Consejo incorpora las modificaciones operadas en dicha jerarquía en la Estrategia sobre residuos de 1997, y sitúa en primer lugar la prevención, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, y otro tipo de valorización - por ejemplo la valorización energética -, situando en último lugar una vez más a la eliminación<sup>38</sup>. Y en segundo lugar el Consejo sujeta este precepto a una importante depuración terminológica, eliminando del mismo las expresiones de “nuevo uso”, “recuperación” y “cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias” - que la Directiva del 91 consideraba como formas de valorización de residuos -, al tiempo que singulariza las actividades de reutilización, que en realidad no son métodos de gestión de residuos sino de productos. Y por la misma razón incluye una nueva actividad, la “preparación para la reutilización”, que sí se realiza sobre los residuos y que prioriza

---

<sup>36</sup> Art. 9.

<sup>37</sup> Sin hacer tampoco mención alguna a la reducción cuantitativa de residuos en el Anexo IV de la Directiva, en el que se contienen diversos ejemplos de medidas de prevención de residuos contempladas en el citado art. 29.

<sup>38</sup> Art. 4.1 de la Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre.

frente al reciclado. Priorizando, en todo caso, el reciclado frente al resto de las operaciones de gestión de residuos, por supuesto frente a la eliminación, pero también frente al resto de las actividades de valorización, entre ellas la incineración de residuos con recuperación de energía.

Pero, como decimos, esta priorización de las actividades de reutilización y reciclado frente a las de valorización no es más que aparente y, en nuestra opinión, se convierte en papel mojado en la práctica. Y es que el Consejo añade inmediatamente, en el apartado 2 de este mismo art. 4, que a la hora de aplicar esta jerarquía los Estados miembros deben adoptar *“medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global”*. Lo que, añade, *“puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos”*<sup>39</sup>. Con lo que, en nuestra opinión se produce una quiebra del sistema al permitir la inobservancia de dicha jerarquía por los Estados miembros.

En definitiva, la jerarquía de residuos se mantiene en la Directiva marco sobre residuos actualmente en vigor, pero en realidad su carácter obligatorio se flexibiliza hasta llegar prácticamente a desvirtuarse. Abriendo, en fin, la puerta a su alteración por los Estados miembros para determinados flujos concretos de residuos, y además con un amplio margen de discrecionalidad. Y es que, basta con que esta decisión se justifique en los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos. Avanzando por otra parte de forma inexorable en el proceso de sectorialización que parece consustancial a la propia evolución del ordenamiento jurídico de los residuos.

Aunque es sobre todo a la hora de fijar los objetivos concretos de reutilización, reciclado y valorización, cuando la Unión Europea se distancia de forma clara de la jerarquía de residuos y de su objetivo pretendidamente prioritario de la prevención, y opta claramente por las actividades de gestión de residuos, sin desdeñar dentro de éstas a la valorización. Y es que, si bien el Consejo no fija objetivos cuantitativos de valorización de residuos, limitándose a señalar que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que todos los residuos se sometan a operaciones de valorización. Sí hace referencia a este tipo de actividades cuando fija los objetivos cuantitativos de reutilización y reciclado de residuos a alcanzar en sus correspondientes plazos temporales.

En concreto señala el art. 11 de la Directiva que, con objeto de avanzar hacia una sociedad europea del reciclado, con un alto nivel de eficiencia de los recursos, los Estados miembros deben adoptar las medidas que resulten necesarias para lograr los siguientes objetivos: 1) antes de 2020 un aumento mínimo del 50% en la reutilización y reciclado de determinados residuos; y 2) antes de 2020 hasta un mínimo del 70% la

---

<sup>39</sup> Lo que también reitera en su Preámbulo al señalar que, aunque la jerarquía de residuos establece en general un orden de prioridad de lo que constituye la mejor opción global para el medio ambiente, *“puede resultar necesario apartarse de dicha jerarquía para determinados flujos de residuos cuando esté justificado por motivos de factibilidad técnica, viabilidad económica y protección del medio ambiente, entre otros”*. Considerando 31 de la Directiva 2008/98/CE.

reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales<sup>40</sup>. Objetivos estos que bien pueden alcanzarse también a través de la incineración energética de residuos. Como lo corrobora también el hecho de que en el Preámbulo de la Directiva el Consejo afirme que, a fin de que la Comunidad en su conjunto pueda ser autosuficiente en la valorización de residuos y que los Estados miembros avancen hacia ese objetivo individualmente, es necesario prever una red de cooperación en materia de estas instalaciones<sup>41</sup>. Autorizando además a los Estados miembros a limitar la entrada de residuos destinados a las incineradoras que estén clasificadas como valorización, cuando dichos traslados puedan provocar que los residuos nacionales tengan que ser eliminados o tratados de una manera no compatible con sus respectivos planes de gestión de residuos<sup>42</sup>.

Pudiendo, en fin, concluir, sobre la base del análisis del articulado y los anexos de la Directiva, que a día de hoy el Consejo ha optado de forma contundente por una sociedad europea del reciclado, que bien puede ser en la práctica una sociedad de la valorización en la que, consecuentemente, la incineración energética de residuos lejos de perder terreno puede resultar reforzada a voluntad de los Estados miembros. Situándose, en fin, la Unión Europea en la senda del mercado de los residuos, lo que supone inclinar una vez más la balanza a favor del desarrollo económico y no de la protección del medio ambiente y, por lo que ahora nos ocupa, distanciándose claramente de su actual objetivo de lucha contra el cambio climático que, en definitiva, no es más que otra manifestación del fin último de lograr un desarrollo sostenible en la Unión Europea.

---

<sup>40</sup> Art. 11.2 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre.

<sup>41</sup> Considerando 32 de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>42</sup> Art. 16.1 de la Directiva 2008/98/CE.