

Capítulo 1

Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos de envases: ¿armonización completa o parcial?

NICOLAS DE SADELEER*

*Profesor de Derecho de la Unión Europea, Cátedra Jean Monnet,
Université Saint Louis*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. CONSECUENCIAS DE LA ARMONIZACIÓN COMPLETA PARA EL PODER DISCRECIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS. 4. CONSECUENCIAS DE LA ARMONIZACIÓN PARCIAL PARA EL PODER DISCRECIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS. 5. ¿ARMONIZACIÓN COMPLETA O PARCIAL DE LA REGULACIÓN DE LA PUESTA EN EL MERCADO DE LOS ENVASES Y DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES? 5.1. *Preceptos del Reglamento 2025/40 que llevan a cabo una armonización completa.* 5.2. *Preceptos del Reglamento 2025/40 que producen una armonización parcial.* 6. LAS NORMAS NACIONALES MÁS ESTRUCTAS DEBEN RESPETAR EL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LAS

*. El autor desea dar las gracias a su colega Inmaculada Revuelta, Profesora titular de Derecho administrativo de la Universidad de Valencia, por sus correcciones.

RESTRICCIONES CUANTITATIVAS Y DE LAS MEDIDAS DE EFECTO EQUIVALENTE. 7. DERECHO SANCIONADOR. 8. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El enfoque tradicional de control de los procesos de producción industrial no resultaba adecuado para salvaguardar debidamente el medio ambiente. Tanto la UE como sus Estados miembros han ido estableciendo, en las últimas décadas, una serie de normas sobre productos orientadas a la mejora de la protección ambiental y la salud.

Frente a este tipo de medidas, surge, no obstante, el temor de que se levanten nuevas barreras al libre comercio. Algunos autores consideran que, bajo las medidas nacionales que regulan los productos para garantizar la protección del medio ambiente, subyace una política neoproteccionista. De hecho, una mejor protección ambiental a través de normas de productos podría constituir un pretexto plausible para reforzar la competitividad de las empresas nacionales. Es más, tal estrategia puede resultar más insidiosa cuando las medidas se aplican indistintamente a los productos domésticos y a los importados.

Existen dos modos de determinar la compatibilidad de las medidas ambientales adoptadas por los Estados miembros con las libertades económicas fundamentales reconocidas en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), como la libre circulación de las mercancías: la armonización positiva y la negativa¹.

1. Sobre el conflicto entre las normas medioambientales y la libre circulación de mercancías, véase N. de Sadeleer, «Autonomía reguladora ambiental y libre circulación de bienes», in F.F. Sanz Larruga, M. Garcia Perez, J.J. Pernas Garcia (Dirs.), *Libre mercado y protección ambiental*, Madrid, INAP, 2016,

O bien la medida se analiza desde la perspectiva del derecho derivado como en el de la armonización completa, o bien se observará que la medida va más allá del alcance de las directivas y reglamentos, en cuyo caso su legalidad se evaluará directamente desde la perspectiva del derecho del TFUE.

En primer lugar, la regulación de productos se rige por normas adoptadas por las Instituciones de la UE (armonización positiva) en el marco previsto por el TFUE. En tal caso, el margen de apreciación de las autoridades nacionales para regular el comercio de bienes se limita a medida que se intensifica la armonización. Por ejemplo, la armonización con arreglo al artículo 114 TFUE, que ha tenido un éxito considerable, ha servido de base jurídica para la adopción de numerosos reglamentos, que regulan la comercialización de sustancias peligrosas², fertilizantes³, insecticidas⁴, biocidas⁵, OMG⁶, com-

pp. 37-78; *Ibidem*, «Environmental Measures as an Obstacle to Free Movement of Goods in the Internal Market», in E. Maître, C. Dalhammar, y HC Bugge (eds.), *Preventing Environmental Damage from Products An Analysis of the Policy and Regulatory Framework in Europe*, Edgar Elgar, p. 125-149.

2. Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (en adelante denominado REACH) *DO L 396 de 30/12/2006, p. 1*.
3. Reglamento (UE) n.º 2019/1009 del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE, *DO L 170 de 25.6.2019, p. 1*.
4. Reglamento (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a las estadísticas de plaguicidas, *DO L 324/1 de 10.12.2009*.
5. Reglamento (UE) No 528/2012 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 relativo a la comercialización y el uso de los biocidas, *DO L 167/1 de 27.6.2012*.
6. Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, *DO L 106 de 17/04/2001, p. 1*.

bustibles de aviones⁷, combustibles de barcos⁸, baterías⁹, equipos eléctricos y electrónicos¹⁰, eficiencia energética¹¹, etc.

El recurso a la base jurídica del mercado interior no se limita a los actos de la Unión que establecen normas para los productos. Por ejemplo, la base jurídica de la reciente Directiva 2024/1799, de 13 de junio de 2024, por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes es también el artículo 114 TFUE¹². El legislador de la UE ha utilizado, igualmente, el artículo 114 para adoptar directivas y reglamentos relativos a las finanzas sostenibles¹³. Gracias a esta plétora de legislación derivada, la protección del medio ambiente se ha convertido en parte integrante y destacada del mercado interior¹⁴.

-
7. Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation), *DO n.º L2023/2405 de 31.10.2023*.
 8. Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE, *DO L 234 de 22.9.2023, p. 48*.
 9. Reglamento (UE) n.º 2023/1542 del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de julio de 2023 relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva, *DO L 191/1 de 28.7.2023*.
 10. Directiva (UE) 2024/884 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por la que se modifica la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, *DO L 2024/884 de 19.3.2024*.
 11. Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios, (refundición), *DO L 2024/127 de 8.5.2024*.
 12. *DO L 2024/1799 de 10.7.2024*.
 13. Directiva (EU) 2024/1760 de 13 de junio de 2024 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859, *DO L 2024/1760 de 5.7.2024*.
 14. N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, OUP, 2010.

Además, el informe 2024 de E. Letta sobre el mercado interior pone de manifiesto hasta qué punto la economía circular es, en opinión de su autor, competencia del mercado interior¹⁵.

La Directiva 94/62/CE sobre envases y residuos de envases se adoptó sobre la base jurídica del artículo 95 CE¹⁶(actualmente, artículo 114 TFUE). En la medida en que el nuevo Reglamento 2025/40 abarca tanto los envases como productos como los residuos de envases, se ha adoptado con base en el artículo 114 TFUE. En suma, la balanza se ha inclinado, de nuevo, a favor del mercado interior (artículo 114 del TFUE) y no del medio ambiente (artículo 192-193 del TFUE), a pesar de que los envases acaban convirtiéndose en residuos y, por tanto, deben clasificarse, transportarse, almacenarse, reciclarse y eliminarse de acuerdo con las normas de la política medioambiental.

La ventaja de la armonización dentro del mercado interior es significativa para los productores y distribuidores de mercancías, ya que permite la fijación de normas ambientales que rigen la puesta en mercado de productos y sustancias y su libre circulación dentro de ese mercado. Dado que esa armonización positiva determina el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros con mayor precisión que el cambiante enfoque de los artículos del 192-193 TFUE, se ha preferido a la armonización negativa.

Por principio, la armonización de las medidas nacionales en aras del funcionamiento del mercado interior se opone a la autonomía reguladora del Estado miembro. A modo de ejemplo, el Reglamento 2025/40, sobre envases y residuos de envases, persigue tanto un objetivo ambiental como un objetivo económico, a saber, facilitar la comercialización de los envases. Sin embargo, las cosas no son tan

15. E Letta, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity* (April 2024),

16. N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 285-299.

sencillas. Los apartados 4 a 10 del artículo 114 TFUE permiten a los Estados miembros establecer una protección reforzada¹⁷.

Además, una de las dificultades se deriva del hecho de que el Reglamento 2025/40 establece varias obligaciones de normas de productos y de gestión de los residuos. Como veremos más adelante, las disposiciones del Reglamento relativas a los procesos de reciclado, las tasas de reciclado y la organización de la responsabilidad de los productores otorgan a las autoridades nacionales un amplio margen de discrecionalidad en estas materias. Por consiguiente, en algunos aspectos, el grado de armonización alcanzado no es completo.

Determinadas disposiciones del Derecho derivado permiten a los Estados miembros adoptar medidas de protección reforzada¹⁸, pero las mismas deben ser compatibles con el Derecho primario, en particular con los artículos 34 a 36 del TFUE¹⁹. En efecto, el derecho derivado (*lex specialis*) debe interpretarse a la luz de las normas del Tratado (*lex generalis*).

En segundo lugar, a falta de armonización a través de directivas o reglamentos, o si la armonización mediante el derecho derivado no se considera completa, se aplican los artículos del TFUE sobre libre circulación de mercancías (artículos 28, 30, 34, 35 y 110 del TFUE). Estas disposiciones prohíben a los Estados miembros restringir la libre circulación de mercancías (armonización negativa). El alcance de estas normas tiende a variar en función de la catego-

17. N. de Sadeleer, «Safeguard clauses under Article 95 of the EC Treaty», *Common Market Law Review*, 2003, n° 40, p. 889-915; *Ibid.*, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, OUP, 2010, pp. 358-380.

18. Es el caso, en materia de medio ambiente, del artículo 193 del TFUE, y en el ámbito de la protección de los consumidores, el artículo 169, apartado 4 del TFUE.

19. Sobre la cuestión de los residuos, véase STJCE de 25 de junio de 1998, Dusseldorp, C-203/96, Rec., p. I-4075. Por lo que respecta a la conservación de la naturaleza, véase STJCE de 23 octubre 2001, Tridon, C-510/99, Rec., p. I-7777, ap. 53.

ría legal a la que pertenezcan. A cada obstáculo a la libre circulación de mercancías le corresponde una prohibición regulada por normas específicas. Además, estas disposiciones son mutuamente excluyentes.

Este capítulo pretende analizar, brevemente, los poderes de los Estados miembros, por un lado, en la aplicación de las normas sobre comercialización de los envases (armonización completa) y, por otro, en la gestión de los residuos de envases (armonización parcial). Se trata, en suma, de analizar artículo por artículo el nuevo Reglamento 2025/40.

El trabajo comienza recordando las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a la aplicación de un reglamento de la Unión Europea. A continuación, se destacan las consecuencias del grado de armonización establecido por el Reglamento 2025/40 para las autoridades estatales; y, por último, se distingue más concretamente entre las disposiciones del Reglamento 2025/40 que conducen a una armonización mínima y las que ofrecen a los Estados miembros un cierto margen de maniobra.

2. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

«El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro» (art. 288 TFUE). El reglamento es el instrumento de unificación del Derecho por excelencia. Se caracteriza, esencialmente, por las tres siguientes notas:

- «Un alcance general»: Al estar dirigido a categorías definidas de forma abstracta, se aplica a todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación. Así, «los reglamentos, que son esen-

cialmente de naturaleza prescriptiva, no se aplican a destinatarios limitados, sino a categorías consideradas de forma abstracta y en su conjunto»²⁰.

- «Obligatorio en todos sus elementos»: el reglamento es obligatorio en todos sus elementos para las Instituciones, los Estados miembros y los particulares.
- «Directamente aplicable»: A diferencia de una directiva, el reglamento es en principio autosuficiente. No necesita ser transpuesto a la legislación nacional para vincular a todos sus destinatarios o para ser invocada por ellos. Se convierte en una norma vinculante en los ordenamientos jurídicos nacionales en cuanto entra en vigor.

Mientras la Directiva 94/62/CE permitía tener en cuenta las especificidades institucionales y jurídicas de cada Estado miembro, el Reglamento 2025/40, que la sustituye, presenta la ventaja innegable de una aplicación inmediata y uniforme. Las autoridades estatales sólo tienen que adoptar medidas de aplicación cuando el Reglamento así lo prevea. Así pues, el Reglamento 2025/40 producirá sus efectos más rápidamente que la Directiva 94/62/CE. En virtud del artículo 71, el Reglamento entró en vigor el martes 11 de febrero de 2025 y se aplicará a partir del 12 de agosto de 2026.

No obstante, de conformidad con el principio de cooperación leal²¹, la correcta aplicación de los reglamentos requiere la intervención del Estado, lo que exige la adopción de un gran número de medidas: designación de las autoridades de vigilancia y control, creación de registros nacionales, medidas de policía administrativa, etc.

20. STJCE de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, as. 16 et 17/62, Rec. 918; de 5 de mayo de 1977, *Koninklijk Scholten Honing*, as.101/76, Rec. 807, ap. 21.

21. Artículo 4, párrafo 2 del TUE.

Como consecuencia, la aplicabilidad directa, establecida en el artículo 288 del TFUE, no impide que el Reglamento 2025/40 faculte a una institución de la Unión o a los Estados miembros para adoptar medidas de ejecución. En este sentido, en primer lugar, el Reglamento encomienda a la Comisión Europea la adopción de numerosos actos delegados (art. 290 TFUE) y actos de ejecución (art. 291 TFUE)²². En segundo lugar, varias disposiciones del Reglamento permiten a los Estados establecer objetivos más ambiciosos.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la prohibición de transponer reglamentos no excluye el derecho de los Estados miembros de adoptar «las modalidades de ejecución», siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) no tengan «como consecuencia obstaculizar el efecto directo» del Reglamento; b) no comprometan, de ese modo, «su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto» de la Unión; c) «no oculten su naturaleza comunitaria»; y, d) «regulen el ejercicio del margen de apreciación que dicho Reglamento confiera, manteniéndose en todo caso dentro de los límites de sus disposiciones»²³.

Es necesario remitirse a las disposiciones pertinentes del Reglamento para comprobar si éstas, interpretadas a la luz de sus objetivos, prohíben, imponen o permiten a los Estados miembros adoptar medidas de ejecución. En este último caso, será necesario comprobar si la medida de que se trata está comprendida en el margen de apreciación concedido a cada Estado miembro²⁴. Por ejemplo, un Reglamento que no prevé una forma jurídica espe-

22. Sobre la distinción entre actos delegados y actos de ejecución de la Comisión Europea, véase N. de Sadeleer, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruxelles, Bruylant, collection Paradigme, 2022, pp. 553-559.

23. En este sentido, SSTJCE de 7 de febrero de 1973, *Commission/Italie*, 39/72, Rec. p. 101, apartado 17; 31 de enero de 1978, *Zerbone*, 94/77, Rec. p. 99, apartado 27; de 14 de octubre de 2004, *Commission/Pays-Bas*, C-113/02, Rec. p. I-9707, ap. 16.

24. STJUE, de 21 de diciembre de 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, apartado 46.

cífica para los grupos de acción local subvencionables no impide a los Estados miembros prever dicha forma jurídica específica²⁵. En este contexto, las autoridades nacionales pueden adoptar, respetando el principio de proporcionalidad, medidas de aplicación destinadas a precisar el alcance de los requisitos generales del Reglamento²⁶.

3. CONSECUENCIAS DE LA ARMONIZACIÓN COMPLETA PARA EL PODER DISCRECIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Desde el momento en que las obligaciones establecidas en las directivas y reglamentos armonizan plenamente la materia, las medidas nacionales deben evaluarse a la luz del Derecho derivado y no de las disposiciones del Derecho primario que consagran la libre circulación de mercancías²⁷. Los Estados miembros se ven entonces pura y simplemente privados de la posibilidad de adoptar medidas más restrictivas que las previstas en el Derecho derivado. En otras palabras, no pueden invocar ni las exigencias derivadas de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* ni las justificaciones previstas en el artículo 36 TFUE²⁸.

25. STJUE, de 16 de enero de 2014, *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit kf*, C-24/13, EU:C:2014:40, ap. 18 a 20

26. *Ibidem*.

27. Pueden verse, entre otras muchas, las siguientes SSTJCE: de 5 octubre de 1977, Tedeschi, C-5/77, Rec., p. 1555, ap. 35; de 5 de abril de 1979, Ratti, C-148/78, Rec., p. 1629, apartado 36; de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, C-251/78, Rec., p. 3369, ap. 14; de 20 septiembre 1988, Moormann, C-190/87, Rec., p. 4689, ap. 10; de 7 de marzo de 1989, Schumacher, C-215/87, Rec., p. 617, ap. 15; de 21 de marzo de 1991, Delattre, C-369/88, Rec., p. I-1487, ap. 48; de 8 de abril de 1992, Comisión c. Alemania, C-62/90, Rec., p. I-2575, point 10; de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Rec., p. I-5077, ap. 30 y de 10 de noviembre de 1994, Ortscheit, C-320/93, Rec., p. I-5243, ap. 14.

28. STJCE de 12 de noviembre de 1998, Comisión c. Alemania, C-102/98, Rec., p. I-6871; 20 de octubre de 2005, Comisión c. Suecia, C-111/03, Rec., p. I-8789.

Por ejemplo, cuando la norma de armonización ha establecido exhaustivamente procedimientos de control comunes, las autoridades nacionales están obligadas a llevar a cabo sus inspecciones respetando dichos procedimientos. Sólo podrán apartarse de la norma de armonización cuando ésta prevea expresamente la posibilidad de excepciones²⁹.

4. CONSECUENCIAS DE LA ARMONIZACIÓN PARCIAL PARA EL PODER DISCRECIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La mera existencia formal de un acto de Derecho derivado adoptado con arreglo con el artículo 114 TFUE no basta para dejar de lado el artículo 36 del TFUE o las exigencias imperativas de interés general. La armonización debe ser completa. Mientras no lo sea, los Estados miembros pueden invocar válidamente los motivos contemplados en el artículo 36 TFUE o una exigencia imperativa de interés general para impedir la libre circulación de las mercancías de que se trate, ya que la primacía del Derecho derivado sólo es válida dentro de los límites del espacio armonizado³⁰.

En otras palabras, cuando el legislador europeo no ha regulado la materia o cuando ha adoptado normas mínimas de armonización, los Estados miembros siguen siendo libres de fijar el nivel de protección, siempre que respeten el Derecho primario.

29. SSTJCE de 5 de octubre de 1977, T.T.J., C-5/77, Rec., p. 1555 y de 5 de abril de 1979, Ratti, C-138/78, Rec., p. 1609.

30. SSTJCE de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de La Crespelle, C-323/93, Rec., p. I-5077; de 20 de septiembre de 1994, Commission c. Italia, C-249/92, Rec., p. I-4311; de 12 de octubre de 2000, Cidrerie Ruwet, C-3/99, Rec., p. I-8749. En lo relativo a la protección ambiental, véase, en particular, la STJUE de 11 de julio de 2000, Kemikallineinspektionen et Toolex Alpha, C-473/98, Rec, p. I-5681, ap. 27a 33.

5. ¿ARMONIZACIÓN COMPLETA O PARCIAL DE LA REGULACIÓN DE LA PUESTA EN EL MERCADO DE LOS ENVASES Y DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES?

Es prácticamente imposible regular los envases y residuos de envases de forma exhaustiva a escala de la Unión Europea. Por consiguiente, la tarea del jurista es extremadamente ardua y requiere comprobar si la armonización resultante del Derecho derivado es completa o no. Los siguientes ejemplos en materia de envases y residuos de envases permitirán comprender mejor el problema.

5.1. PRECEPTOS DEL REGLAMENTO 2025/40 QUE LLEVAN A CABO UNA ARMONIZACIÓN COMPLETA

El Reglamento 2025/40 se ha adoptado, como ya se ha señalado, sobre la base del artículo 114 TFUE (aproximación de las legislaciones para el mercado interior). En primer lugar, hay que destacar el objetivo de refuerzo del mercado interior que persigue la Unión Europea.

En el preámbulo del Reglamento se indica que el objetivo es evitar «los obstáculos al mercado interior de los envases». De hecho, «la fragmentación de las normas y la imprecisión de los requisitos generan incertidumbre y costes adicionales para los operadores económicos»³¹. Por esta razón, el legislador de la UE establece «normas que abarquen la totalidad del ciclo de vida de los envases y que contribuyan al funcionamiento eficaz del mercado interior mediante la armonización de las medidas nacionales»³².

El artículo 1 del Reglamento destaca, en su apartado 1, el objetivo de la sostenibilidad medioambiental y, en su apartado 2, su contri-

31. Primer considerando.

32. Segundo considerando.

bución «al funcionamiento eficiente del mercado interior al armonizar las medidas nacionales sobre los envases y residuos de envases con el fin de evitar los obstáculos comerciales y las distorsiones y restricciones de la competencia dentro de la Unión». Este doble objetivo es coherente con el apartado 3 del artículo 114 TFUE, que prevé la integración de las exigencias medioambientales en la política del mercado interior.

El objetivo de facilitar el buen funcionamiento del mercado interior está consagrado en el artículo 4, centrado en la libre circulación de los envases. Según su apartado 1, sólo podrán comercializarse los envases que cumplan lo dispuesto en el Reglamento. El cumplimiento de los requisitos armonizados por parte de los agentes económicos es, por tanto, una condición previa para la comercialización del producto.

En virtud del apartado 2 del artículo 4, los Estados miembros deben abstenerse de prohibir, limitar e impedir «la introducción en el mercado de envases que cumplan los requisitos de sostenibilidad, etiquetado e información establecidos en los artículos 5 a 12».

El hecho de que la armonización sea completa implica que los Estados miembros no pueden invocar el artículo 36 TFUE ni requisitos imperativos de interés general en materia de medio ambiente.

Esta interpretación se ha seguido en relación con los requisitos establecidos en la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases. En sus conclusiones de 13 de septiembre de 2001, presentadas en el asunto *Comisión/Dinamarca* (C-246/99)³³, el Abogado General Sr. Ruiz Jarabo Colomer consideró que los envases que cumplieran todos los requisitos esenciales establecidos en el anexo II de la Directiva 94/62 se beneficiaban de un régimen que garanti-

33. Conclusiones del abogado general Sr. Ruiz-Jarabo Colomer presentadas el 13 de septiembre de 2001 en el asunto C-246/99, *Comisión/Dinamarca*, Rec. p. I-6943.

zaba la libre circulación de los mismos pues las medidas nacionales sobre la gestión de los envases se habían armonizado con la adopción de esta directiva. En consecuencia, el Estado miembro no podía justificar la prohibición de los envases que cumplían los requisitos esenciales establecidos en el anexo II de la Directiva en cuanto a su compatibilidad con el Derecho primario que regula la libre circulación de mercancías³⁴. El Tribunal de Justicia, sin embargo, no llegó a pronunciarse sobre este aspecto.

En consecuencia, las autoridades nacionales no pueden, en principio, adoptar requisitos más estrictos respecto a los requisitos de sostenibilidad, etiquetado e información de los envases que los previstos en el propio Reglamento (arts. 5 a 12), a menos que se solicite una excepción a la Comisión Europea en virtud del apartado 5 del artículo 114 TFUE.

El tercer apartado del artículo 4, sin embargo, es más ambiguo. Está redactado de la siguiente manera:

«Los Estados miembros que decidan mantener o introducir requisitos de sostenibilidad nacionales o requisitos de información adicionales a los recogidos en el presente Reglamento se asegurarán de que dichos requisitos no entren en conflicto con los establecidos en el presente Reglamento, y no prohibirán, limitarán ni impedirán la introducción en el mercado de envases que cumplan el presente Reglamento por razones de incumplimiento de dichos requisitos nacionales».

A primera vista, este tercer apartado parece una repetición del segundo. Las limitaciones o restricciones en materia de sostenibilidad o información deben ajustarse a las normas armonizadas adoptadas en virtud del Reglamento, en particular por los actos delegados que adopte la Comisión Europea. En nuestra opinión, este tercer apartado no cuestiona el derecho del Estado miembro a mantener o introducir requisitos más estrictos, previa autorización

34. *Ibidem*, apartados 18 a 41.

expresa de la Comisión Europea en virtud de los apartados 4 y 5 del artículo 114 TFUE.

El Reglamento 2025/40 prevé, además, que «todos los envases introducidos en el mercado serán reciclables» (art. 6.1). Los envases se considerarán reciclables si cumplen las condiciones que deben definirse por los actos delegados adoptados por la Comisión Europea con arreglo con el artículo 290 TFUE. Por tanto, la exhaustividad de la armonización de los requisitos aplicables a los materiales reciclables depende de la intervención de la Comisión Europea. Si esta Institución no adopta los actos delegados que especifican las condiciones para el reciclado de materiales y la recogida selectiva, la armonización será parcial o incompleta. Por consiguiente, los Estados miembros tienen derecho a adoptar sus propias medidas, siempre que éstas no infrinjan los artículos 34 y 35 TFUE sobre la circulación de mercancías. Sin embargo, en cuanto entren en vigor los actos delegados, las medidas nacionales tendrán que ajustarse a los requisitos fijados por la Comisión Europea.

El Reglamento establece, entre otras cosas, que los envases comercializados no deben superar las concentraciones de plomo, mercurio y cromo fijadas en el apartado 4 del artículo 5. Al tratarse de límites máximos, los Estados miembros no pueden imponer *a priori* umbrales más estrictos³⁵.

En cuanto al contenido mínimo reciclado en los envases de plástico, el artículo 7 del Reglamento exige un porcentaje mínimo de contenido reciclado recuperado a partir de residuos plásticos post-consumo. Por tanto, los operadores económicos están obligados a cumplir este umbral mínimo. Dado que la armonización es comple-

35. A diferencia de la antigua Directiva sobre residuos peligrosos, no se trata de una lista abierta. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que un Estado miembro puede clasificar un residuo como peligroso, aunque no esté incluido en la lista elaborada por la Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, porque esta última conduce a una armonización incompleta. Véase STJUE de 22 de junio de 2000, Fornasar, C-318/98, Rec., p. I-4785, ap. 46.

ta, los Estados miembros no pueden exigir umbrales más estrictos, a menos que recurran a los procedimientos de excepción previstos en el artículo 114 TFUE.

5.2. PRECEPTOS DEL REGLAMENTO 2025/40 QUE PRODUCEN UNA ARMONIZACIÓN PARCIAL

Pasamos ahora a un análisis, no exhaustivo, de los artículos del Reglamento 2025/40 que dejan cierto margen de maniobra a las autoridades nacionales.

El Reglamento deja un mayor margen de apreciación a las autoridades nacionales en lo que respecta a las bolsas de plástico. En virtud del artículo 34, apartado 1, «los Estados miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras». Se considerará que se ha logrado una reducción sostenida si «el consumo anual no supera las 40 bolsas de plástico ligeras per cápita, o el objetivo equivalente en peso». Por lo tanto, es posible que los Estados prevean una reducción más drástica, siempre que sus medidas no infrinjan el artículo 34 del TFUE. Además, el apartado 3 del artículo 34 autoriza a los Estados miembros a adoptar «instrumentos económicos» para alcanzar este objetivo de reducción progresiva. Dado que el concepto de instrumentos económicos no ha sido definido por el Derecho de la UE, debe interpretarse en sentido amplio. Por lo tanto, los Estados miembros pueden adoptar impuestos sobre la comercialización de bolsas de plástico, siempre que los mismos no equivalgan a exacciones de efecto equivalente a derechos de aduanas (artículos 28 y 30 del TFUE) ni discriminen entre operadores económicos extranjeros y nacionales (artículo 110 del TFUE)³⁶.

36. N. de Sadeleer, «Autonomía reguladora ambiental y libre circulación de bienes», *op. cit.*, p. 40-53.

El régimen de responsabilidad ampliada del productor (artículos 45 a 47 del Reglamento) ciertamente no entra dentro de la legislación sobre productos. A diferencia de las reglas sobre los envases en términos de reciclabilidad, etiquetado e información³⁷, los Estados miembros disponen de un mayor margen de maniobra para regular este régimen de responsabilidad. Este será el caso, en particular, del estatuto jurídico de la entidad que asumirá las obligaciones de recogida y reciclaje de sus afiliados, las condiciones que debe cumplir, el capital disponible, etc. De hecho, un sistema de este tipo podría entrar en el ámbito de aplicación del artículo 192 del TFUE, como ocurre con la Directiva marco 2008/98 sobre residuos³⁸. Sin embargo, no ha sido posible combinar el artículo 114 TFUE, que prevé una armonización máxima, y el artículo 192 TFUE, que se refiere a una armonización mínima, debido al artículo 193 TFUE.

La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Pueden los Estados miembros obligar a cualquier agente económico a contribuir económicamente a la gestión de los envases en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor? Debemos recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia. El Tribunal de Justicia consideró que la legislación rumana que impuso una contribución financiera a un importador que no intervenía en los envases que comercializaba no era contraria al artículo 15 de la Directiva 94/62 ni al principio de «quien contamina paga» que de él se deriva. En efecto, el concepto de contaminador no se limita a la persona que produce el envase, sino que se extiende a cualquiera que, independientemente del tipo de producción, comercialice productos envasados³⁹. Esta solución es comprensible pues la Directiva de envases definía ampliamente a los «operadores económicos», incluidos importadores, comerciantes y distribuidores⁴⁰.

37. Artículo 4, párrafo 2.

38. N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE*, op. cit., p. 230-236.

39. STJUE de 15 de marzo de 2018, *Cali Esprou*, C-104/17.

40. Apartado 33.

También pueden considerarse normas mínimas los objetivos de reciclado establecidos en el artículo 52 del Reglamento. Por un lado, los Estados miembros no pueden alcanzar objetivos inferiores a los armonizados en este precepto, pero, por otro lado, sí pueden perseguir objetivos superiores.

En la misma línea, los Estados miembros gozan de un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de los sistemas de depósito, devolución y retorno previstos en el artículo 50 del Reglamento. El Tribunal de Justicia dictaminó en 2004 que el artículo 5 de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, que permitía a los Estados miembros promover, de conformidad con el Tratado, sistemas de reutilización de los envases que puedan reutilizarse sin dañar el medio ambiente, no conducía a una armonización completa de los sistemas nacionales de promoción de la reutilización de envases⁴¹.

La obligación de pagar un depósito por la compra de envases, con el fin de incitar a los consumidores a devolver sus residuos una vez desembalados, es controvertida. Los Estados nórdicos obligan a sus consumidores a pagar un depósito al comprar envases, pero no todos se han inclinado por regular los depósitos. El legislador de la Unión parece haberse decidido sobre este punto: el primer apartado del artículo 50 sólo prevé, a más tardar el 1 de enero de 2029, que garantizará una «recogida separada de, al menos, el 90 % en peso, por año. El anexo X del Reglamento estipula que los Estados miembros deben establecer «un nivel mínimo de depósito que es suficiente para alcanzar los índices de recogida requeridos».

Estas previsiones tienen varias consecuencias. En primer lugar, los Estados miembros deben establecer un depósito en la compra de productos envasados, que se devolverá al consumidor cuando se

41. STJUE de 14 de diciembre de 2004, *Radlberger et Spitz*, C-309/02, Rec. I-11763; 14 de diciembre de 2004, *Comisión c. Alemania*, C-463/01, Rec. I-11705, ap. 37 à 45.

devuelvan los residuos de envases. Los Estados tienen margen decisorio para fijar la cuantía adecuada del depósito a condición de que la misma permita alcanzar el objetivo mínimo del 90%. En segundo lugar, al ser como mínimo del 90%, nada impide a los Estados ir más allá. En tercer lugar, el anexo X establece «requisitos mínimos generales» de los sistemas de depósito, devolución y retorno.

En cuanto a las obligaciones impuestas a los importadores en virtud del artículo 18, conviene razonar por analogía con la compleja jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la importación de residuos. El Tribunal de Justicia ha dictado varias sentencias en las que considera que la armonización es completa desde la entrada en vigor del Reglamento 259/93/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea⁴². De acuerdo con dicha jurisprudencia, los Estados miembros deben ajustarse al marco establecido por este Reglamento al formular objeciones a los traslados de residuos.

De acuerdo con el principio de valorización señalado en la sentencia *Dusseldorp*, los residuos destinados a la valorización en el territorio de otro Estado miembro se benefician de la plena aplicación del principio de libre circulación (la autoridad competente sólo puede intervenir en el marco de la normativa), mientras que los residuos destinados a la eliminación se consideran mercancías peligrosas sujetas a un régimen de libertad controlada⁴³.

En la sentencia *DaimlerChrysler*, el Tribunal sostuvo que cuando un Estado miembro autoriza la exportación de residuos para su eliminación, no puede exigir que el vertedero o la incineradora

42. Sustituido actualmente por el Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, *DO L*, 2024/1157 de 30.4.2024.

43. Véase, en particular, el ap. 33 de la Sentencia *Dusseldorp*, de 25 de junio de 1998.

situados en el extranjero, donde se van a eliminar los residuos, cumplan sus propios requisitos reglamentarios⁴⁴. En otras palabras, una vez completada la armonización —lo que ya ocurría con el antiguo Reglamento 259/93/CEE—, el artículo 36 del TFUE no permite a una autoridad nacional legislar con vistas a proteger sus intereses nacionales, así como intereses situados en otro lugar.

Por otra parte, en lo que respecta al régimen de objeciones a un traslado de residuos con arreglo al artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento 259/93/CEE, el Tribunal aceptó que la autoridad competente de expedición pudiera formular objeciones a un traslado de residuos aplicando sus propios criterios, «teniendo en cuenta las repercusiones para la salud y el medio ambiente de la valorización prevista en el lugar de destino». En este sentido, respetando el principio de proporcionalidad, la autoridad puede utilizar sus propios criterios para oponerse al traslado. Esto es posible incluso cuando «dichos criterios sean más rigurosos que los vigentes en el Estado de destino»⁴⁵.

Para concluir, por lo que se refiere a todas las obligaciones establecidas en el Reglamento 2025/40 que no conducen a una armonización completa, los Estados miembros disponen de un cierto margen de maniobra.

6. LAS NORMAS NACIONALES MÁS Estrictas DEBEN RESPETAR EL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS Y DE LAS MEDIDAS DE EFECTO EQUIVALENTE

En todo caso, las medidas nacionales, regionales o locales de gestión de los residuos de envases no pueden en ningún caso menos-

44. STJCE de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec., p. I-9897, ap. 52.

45. STJCE de 16 de diciembre de 2004, EU-Wood-Trading GmbH, C-277/02, Rec., p. I-11957, ap. 54.

cabar el principio de libre circulación de mercancías, salvo cuando están justificadas⁴⁶. Por ejemplo, no es posible que un Estado miembro aplique una directiva sobre gestión de residuos de manera que su legislación nacional contravenga el principio de libre circulación de mercancías⁴⁷. Estas medidas nacionales no pueden interpretarse de forma que permitan a los Estados miembros ir en contra de este principio⁴⁸.

La prohibición de principio de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente en el sentido de los artículos 34 y 35 TFUE puede estar sujeta, en virtud del artículo 36 TFUE, a restricciones en la medida en que estén justificadas por la necesidad de salvaguardar determinados intereses (orden público, seguridad pública, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales), que se enumeran exhaustivamente⁴⁹.

Sin embargo, el artículo 36 del TFUE no es la vía más adecuada para permitir a los Estados miembros mantener un sistema nacional más estricto que el previsto en el Reglamento. En primer lugar, este precepto no alude expresamente a la protección del medio ambiente y las justificaciones relacionadas con la salud pública y la vida vegetal y animal no suelen tener mucho que ver con la gestión de residuos. En segundo lugar, para evitar el ejercicio abusivo de los derechos derivados del artículo 36 TFUE, el Tribunal de Justicia no permite a los Estados miembros que invocan una de las excepciones previstas en dicha disposición disponer de un margen de apre-

46. N. de Sadeleer, «Autonomía reguladora ambiental y libre circulación de bienes», *op. cit.*, p. 68-75

47. SSTJCE de 10 de marzo de 1983, *précité*, Inter-Huiles; de 7 de febrero de 1984, *Rhône-Alpes Huiles*, C-166/82, Rec., p. 575; y de 7 de febrero de 1985, *Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées*, C-240/83, Rec., p. 531.

48. STJCE de 25 de junio de 1998, *Dusseldorp*, C-203/96, Rec., p. I-4075.

49. Sentencias de 20 de septiembre de 1988, *Comisión/Dinamarca*, 302/86, Rec. p. 4607, apartados 6 y 9, y de 14 de julio de 1998, *Aher-Waggon*, C-389/96, Rec. p. I-4473, apartado 20.

ciación absoluto en la determinación del nivel de protección de sus intereses. Para estar justificada en el sentido del artículo 36 TFUE, la medida restrictiva debe ser proporcionada al objetivo perseguido.

Es posible invocar la protección del medio ambiente como objetivo de interés general que justifica restricciones a las libertades económicas fundamentales⁵⁰.

El caso que enfrentó a la Comisión Europea con Alemania por la compatibilidad de su sistema de depósito y retorno de envases de bebidas con el artículo 34 del TUE es ejemplar. El artículo 5 de la Directiva 94/62 permitía a los Estados miembros adoptar, de conformidad con el Tratado, medidas que favorecieran los sistemas de reutilización de aquellos envases que pudieran reutilizarse sin perjudicar al medio ambiente. Sobre la base de este precepto, Alemania había introducido un sistema de depósito para los envases de botellas de agua mineral (el *VerpackV*), que se aplicaba por igual a los envases alemanes, belgas y franceses. No obstante, pese aplicarse indiscriminadamente, el sistema de depósito para las botellas de agua mineral en Alemania, destinado a fomentar la reutilización de estos envases, suponía costes adicionales para los productores de agua mineral natural de otros Estados miembros. En efecto, los fabricantes establecidos fuera de Alemania utilizaban muchos más envases de un solo uso que los fabricantes alemanes⁵¹.

El empleo de envases reutilizables supone, por lo general, para los fabricantes de bebidas establecidos en otro Estado miembro, costes superiores a los que soportan los fabricantes alemanes. De hecho, si las botellas que se van a reutilizar son de vidrio, pesan más que las de plástico de un solo uso, lo que supone un mayor consumo de combustible y un mayor tonelaje a transportar. Por otro lado, el uso

50. STJCE de 7 de febrero de 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, C-240/83, Rec., p. 531.

51. STJCE de 14 de diciembre de 2004, *Radlberger et Spitz*, aff. C-309/02, Rec. I-11763, ap. 65.

de envases de un solo uso evita tener que volver a enviarlos al punto de recogida, lo que reduce significativamente los costes en que incurren los productores extranjeros⁵².

A pesar de los efectos restrictivos de la normativa alemana sobre la importación de botellas extranjeras, el Tribunal de Justicia dictaminó que el sistema de depósito estaba justificado por sus beneficios ambientales:

«Por lo que respecta a envases no reutilizables (...), el establecimiento de un sistema de cobro de un depósito y devolución individual puede aumentar la proporción de envases devueltos y conduce a una separación selectiva de los residuos de envases, contribuyendo así a mejorar la valorización de éstos. Además, en la medida en que el cobro de un depósito induce al consumidor a devolver los envases vacíos a los puntos de venta, contribuye a la reducción de los residuos en la naturaleza»⁵³. «En la medida en que dicha normativa incita así a los fabricantes y distribuidores afectados a recurrir a envases reutilizables, contribuye a la reducción de los residuos que se han de eliminar, lo que constituye uno de los objetivos generales de la política de protección del medio ambiente»⁵⁴.

Dicho esto, a pesar de que el VerpackV estaba justificado desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, el Tribunal de Justicia consideró finalmente que el régimen era desproporcionado.

52. STJCE de 14 de diciembre de 2004, *Radlberger et Spitz*, aff. C-309/02, Rec. I-11763; 14 de diciembre de 2004, *Commission c. Alemania*, aff. C-463/01, Rec. I-11705, ap. 61. Pueden verse las conclusiones del Abogado General M. DAMASO RUIZ — JARABO COLOMER, presentadas el 6 de mayo de 2004 en el asunto C-463/01, ap. 50. Véanse también C. TRUE, «The German Drinks Can Deposit: Complete Harmonisation or a Trade Barrier Justified by Environmental Protection?», *JEEPL*, 2005, n.º 2, pp. 142-150; y N. BRINGMANN, note d'observation sous l'affaire C-463/01, *RAE - LEA*, 2003-2004/4, p. 694-704.

53. STJCE de 14 de diciembre de 2004, *Radlberger et Spitz*, aff. C-309/02, Rec. I-11763, ap. 77.

54. *Ibidem*, para 78.

7. DERECHO SANCIONADOR

El Derecho derivado adoptado en el marco del mercado interior no tiene por objeto armonizar el Derecho sancionador. En materia administrativa y penal, se aplicarán sanciones a los operadores económicos que comercialicen envases no conformes o que incumplan sus obligaciones. Es, por tanto, necesario que los Estados miembros prevean en su normativa nacional sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias aplicables en caso de incumplimiento del nuevo Reglamento⁵⁵.

En este sentido, el artículo 68 obliga los Estados miembros a determinar «el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de lo dispuesto en el presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias».

El hecho que las sanciones por incumplimiento de los artículos 24 a 29 deban incluir «multas administrativas» no impide a los Estados miembros imponer sanciones penales por el incumplimiento de estas obligaciones. El margen de maniobra reservado a las autoridades nacionales para determinar la cuantía de las sanciones administrativas o penales es, pues, significativo, en la medida en que las autoridades sólo están obligadas a respetar, por una parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos y, por otra, los principios de eficacia y proporcionalidad⁵⁶.

El Reglamento 2025/40 no tipifica conductas infractoras. En consecuencia, los Estados tendrán que identificar las obligaciones cuyo incumplimiento debe sancionarse (en relación con el incumplimiento

55. Preámbulo, n.º 182.

56. Por ejemplo, un sistema que prevé la imposición de una multa a tanto alzado para todas las infracciones de un reglamento de transporte, independientemente de su gravedad, vulnera el principio de proporcionalidad. STJUE, de 9 de febrero de 2012, *Márton Urbán*, aff.C-210/10, C 2012, 64. Véase también la Sentencia de 1 de julio de 2014, *Alands Vindkraft*, C-573/12, ap. 116.

de las obligaciones establecidas en los arts. 24 a 29). En otras palabras, la legislación nacional debe estipular que la infracción de una disposición concreta del Reglamento se castiga con una determinada sanción administrativa o penal⁵⁷. Esta técnica se ha denominado con diversos términos, tales como «*incorporación*»⁵⁸ o «*integración directa*»⁵⁹.

Aunque la valoración de la necesidad, del carácter disuasorio y de la proporcionalidad de cada sanción, en principio, es competencia de los tribunales nacionales, el TJUE puede proporcionarles orientaciones interpretativas con arreglo al Derecho de la UE⁶⁰.

8. CONCLUSIÓN

El objetivo del Reglamento 2025/40 es evitar que los operadores económicos, ya sean productores o importadores, tengan que adaptar sus productos (envases) a normas nacionales diferentes. La armonización es, pues, completa.

Dicho esto, el Reglamento 2025/40 no se limita a establecer normas de producto que, *a priori*, deben ser idénticas en todo el mercado interior. Toda una serie de mecanismos complementan estas normas de producto. A pesar de la base jurídica elegida, a saber, el artículo 114 del TFUE, los Estados miembros pueden adoptar medidas más estrictas que las previstas en la norma europea, pero deben garantizar que sus normas más severas están justificadas y son proporcionadas si impiden la circulación de mercancías.

57. El art. 326.2 del Código penal español, tipifica como infracción penal, determinados traslados de residuos remitiéndose a «alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos». El precepto prevé, para estas conductas infractoras «una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año».

58. A. HUET, «Droit pénal», *Rp. Comm. Dalloz*, 1997, p. 5.

59. M. DELMAS-MARTY, «Union européenne et droit pénal», *CDE*, 1997, p. 625.

60. STJUE de 11 de febrero de 2021, *J.M.*, C-77/20.