

Propuesta de respuestas EPPA al Proceso Participativo de la Primera Revisión del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCyL)

Julio 2026

1. Sobre EPPA (European Paper Packaging Alliance)

La Alianza Europea de Envases de Papel (European Paper Packaging Alliance, EPPA) es una organización europea sin ánimo de lucro que representa a empresas de la cadena de valor de los envases de papel destinados a la alimentación y los servicios de restauración, desde los proveedores de materias primas hasta los usuarios en el sector HORECA. En Europa, nuestra industria constituye un pilar estratégico para la autonomía y la competitividad, con un volumen de negocio superior a los 120.000 millones de euros y la generación de más de 647.000 empleos. EPPA cuenta con presencia productiva en España a través de la planta de reciclaje de Reno de Medici en Mollerussa (Lleida), la fábrica de Huhtamaki en Nules (Castellón) y la de MM Packaging Solutions Ibérica en Alzira (Valencia). La actividad industrial de estas empresas en España sostiene más de **750 puestos de trabajo directos** y genera un volumen de negocio superior a los **216 millones de euros anuales**. Asimismo, las cadenas de restauración asociadas a EPPA cuentan con más de 1.250 establecimientos y más de 25.000 empleos en el conjunto del territorio nacional.

En coherencia con el artículo 4 de la Directiva Marco de Residuos y con su transposición al ordenamiento español mediante el artículo 8 de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, EPPA comparte la importancia de **aplicar la jerarquía de residuos** orientándola, como prevén ambos preceptos, a la obtención del **mejor resultado ambiental global**. EPPA impulsa la transición hacia una economía circular mediante la promoción de **soluciones de envasado altamente reciclables**, fabricadas con recursos renovables y destinadas a reducir progresivamente el uso de materiales de origen fósil. Consideramos que las políticas autonómicas de prevención y gestión de residuos deben basarse en la evidencia científica y en el **Análisis de Ciclo de Vida (ACV)**, y garantizar el equilibrio entre la ambición medioambiental, la viabilidad socioeconómica del tejido empresarial y la garantía irrenunciable de la seguridad alimentaria y la higiene. Asimismo, deben asegurar una armonización con las políticas nacionales y europeas afín de proteger la competitividad de las empresas.

Dado que los **envases de papel y cartón** constituyen el **26% de los envases puestos en el mercado en Castilla y León** (2023), y que el PIRCyL establece medidas sobre la prevención y gestión de residuos de envases comerciales (como los del sector HORECA), EPPA participa en el presente trámite de información pública con el objetivo

de aportar evidencia científica que contribuya a una planificación eficaz, armonizada y proporcionada de la política de residuos en la región.

2. Alegaciones a la sección de Envases (Anexo III del PIRCyL)

2.1. Armonización normativa: el marco del Reglamento (UE) 2025/40

La revisión del PIRCyL incorpora la evolución reciente del marco normativo aplicable a los envases, especialmente el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, y el Reglamento (UE) 2025/40, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, ambos recogidos en el contexto normativo del Anexo III.

EPPA valora positivamente que la planificación autonómica se adapte a dicho marco y que el Anexo III, en materia de objetivos, reproduzca los establecidos por la normativa estatal y europea. Al mismo tiempo, considera esencial que las **medidas autonómicas** se diseñen y desplieguen de forma **coherente y armonizada** con las obligaciones, los calendarios, las excepciones y los mecanismos de flexibilidad expresamente previstos en la **normativa europea y estatal**.

El **Reglamento (UE) 2025/40** regula específicamente determinadas prácticas del sector HORECA relacionadas con los alimentos y bebidas para llevar, incluyendo la posibilidad de que los consumidores utilicen sus propios recipientes (artículo 32 del Reglamento) y la obligación de ofrecer alternativas reutilizables dentro de sistemas de reutilización (artículo 33), en los términos y plazos previstos por el propio Reglamento.

En consecuencia, EPPA solicita que la Junta de Castilla y León, en la revisión del PIRCyL y en el despliegue de sus Programas de Acción, se abstenga de **introducir obligaciones adicionales o cargas unilaterales** sobre las categorías de envases y las prácticas ya reguladas por el Reglamento (UE) 2025/40. El objetivo es evitar la fragmentación del mercado interior y la pérdida de competitividad de las empresas de la Comunidad frente a la de otros territorios.

En este sentido, las actuaciones autonómicas deberían concentrarse preferentemente en aquellos ámbitos en los que la **planificación regional** puede aportar un mayor **valor añadido**, y sobre los que el propio Anexo III identifica carencias, como la recogida separada de los residuos de envases comerciales, la calidad de los materiales recuperados, la información a los establecimientos y la mejora de la trazabilidad y de los datos.

2.2. El reciclaje como vía circular consolidada y a escala

El Anexo III incorpora los objetivos de reciclado de envases de papel y cartón del marco europeo y estatal, del 75% en 2025 y del 85% en 2030, y busca garantizar el mercado de materiales reciclados (PE.20) e incentivar la producción de envases

altamente reciclables (PE.19). EPPA comparte esta visión del **reciclaje de alta calidad como vía esencial para mantener el valor de los materiales dentro de la economía circular**.

En **España**, la tasa de reciclaje de envases de papel y cartón se situó en el **79,18 % en 2023**, superando los objetivos europeos establecidos para 2025, mientras que en **Europa** alcanzó el **86,6 %, la más alta de todos los materiales envasados**. Estos datos demuestran que el papel y el cartón representan un modelo de circularidad que funciona a escala en Europa, respaldado por infraestructuras de recogida y tratamiento plenamente maduras. En este sentido, y atendiendo a la actual tasa de reciclaje de envases y papel de cartón en la Comunidad (fijada en 34,8% a datos de 2022), la revisión del PIRCyL debería centrarse en **optimizar las infraestructuras autonómicas de recogida de residuos**, con el fin de aproximar sus resultados a los alcanzados en otros ámbitos territoriales.

2.3. La reutilización frente al envase monouso: la necesidad de neutralidad tecnológica y evidencia científica (ACV)

El Anexo III promueve entre las medidas del Programa de prevención del PIRCyL el fomento de la utilización de envases reutilizables o retornables en las dependencias y eventos organizados por las Administraciones Públicas (PE.11) y diversas campañas de sensibilización, por ejemplo, con los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (E.07). Además, el PIRCyL propone aplicar criterios de compra y contratación sostenible en la Junta de Castilla y León (PE.03), entre los que se incluye la adquisición de productos en envases reutilizables y fácilmente reciclables y/o, en envases fabricados con materiales reciclados.

EPPA apoya la **reutilización en los contextos en los que resulta segura y funcional**, y siempre que esté respaldada por ACV robustos que demuestren un **mejor resultado ambiental global**. Lo anterior requiere tener en cuenta la totalidad del ciclo de vida de los envases y la huella de carbono asociada en cada fase: producción, transporte, uso, lavado, secado y fin de vida. Este enfoque queda recogido, además, en el artículo 4.2 de la Directiva Marco de Residuos, así como en el artículo 8 de la Ley 7/2022, que permiten alterar el orden de la jerarquía de residuos cuando un enfoque de ciclo de vida justifique un mejor desempeño ambiental global. En este sentido, consideramos necesario evitar enfoques regulatorios que partan de la premisa de que el carácter reutilizable de un producto implica, por sí solo, un mejor desempeño ambiental.

Las fibras de papel, procedentes en su totalidad de fuentes renovables y bosques gestionados de forma sostenible, pueden reincorporarse al ciclo productivo más de **25 veces** manteniendo su funcionalidad. Dentro de este ecosistema de alto rendimiento, **los envases alimentarios de fibra representan apenas entre el 1 % y el 1,5 % del total de los residuos de envases de papel**. Por consiguiente, y conforme a la

orientación al mejor resultado ambiental global, un envase de papel efectivamente reciclado puede ofrecer un desempeño de circularidad equivalente al de un envase reutilizado, sin los altos costes estructurales y logísticos que los sistemas de reutilización requieren. Asimismo, pueden destacarse impactos sobre el medio ambiente y la seguridad alimentaria que invitan a evaluar el impulso de la reutilización en determinados contextos:

Impactos sobre el medio ambiente

La imposición de **modelos de reutilización sin un ACV comparativo** puede generar **impactos ambientales indeseados**:

Los datos del ACV *"Single-use and Multiple-use dishes systems for in-store consumption in quick service restaurants"* elaborado por la consultora independiente Ramboll (2020) demuestran que, en el ámbito de la restauración rápida y comida para llevar (*take-away*), los **sistemas de reutilización** (mayoritariamente plásticos rígidos) pueden generar hasta un **91% más de emisiones de CO2** y consumir un **64% más de agua potable** que los envases de papel reciclables de un solo uso.

Según el estudio *"The Complex Reality of Reusable Packaging in Europe"*, elaborado por PwC en 2024, para que un envase de plástico reutilizable iguale o mejore el impacto ambiental de un envase de papel de un solo uso, necesita alcanzar unos umbrales técnicos muy exigentes: más de 100 usos para no empeorar la cantidad de residuo plástico, 18 usos para igualar las emisiones de gases de efecto invernadero y 50 usos para compensar el consumo de agua. Sin embargo, la realidad del mercado demuestra que **la tasa media de retorno en Europa se sitúa en tan solo 2,6 usos por envase en consumo para llevar**. Por tanto, forzar la sustitución del cartón reciclable por plástico reutilizable en el sector HORECA empeoraría el balance ambiental global, además de suponer un **incremento de costes estimado del 270% para los restaurantes locales**, operando en la práctica como una "fiscalidad regresiva" sobre los consumidores en un contexto inflacionista.

Impactos sobre la seguridad alimentaria

Los efectos indeseados de la imposición forzosa de la reutilización también se extienden al ámbito de la **seguridad alimentaria**. Según el informe elaborado por el Prof. David McDowell en 2020, titulado *"Food hygiene challenges in replacing single use food service ware with reusable food service items"*, la **contaminación cruzada** es la causa más frecuente de enfermedades de transmisión alimentaria, como las provocadas por *Salmonella* o *Listeria*. Así, una **generalización del uso de los envases reutilizables** en el sector HORECA **eleva drásticamente los puntos críticos de control higiénico** al exigir y añadir a la operativa ciclos complejos de recogida, lavado y secado.

Por todo ello, EPPA solicita que las medidas autonómicas de fomento de la reutilización se sometan, con carácter previo, a **ACV** y a **evaluaciones de viabilidad técnica, sanitaria, logística y socioeconómica** en aras de optar por la solución con menor impacto medioambiental global, más segura y funcional en cada caso.

2.4. Sustitución efectiva de plásticos de un solo uso

Finalmente, el Anexo III del PIRCyL contempla medidas dirigidas a reducir la producción y demanda de plásticos de un solo uso mediante la colaboración del sector HORECA (PE.06 y PE.07). EPPA comparte el objetivo de reducción de la utilización de recursos fósiles y trabaja para **favorecer la reducción – y cuando sea técnicamente posible la sustitución – efectiva del plástico de origen fósil en los envases de papel**, siempre que no comprometa la higiene, la funcionalidad ni la seguridad alimentaria.

De hecho, la innovación del sector ha permitido **avances relevantes en ecodiseño de envases** y en la **reducción del contenido plástico** en determinados formatos, hasta situarlo en **niveles mínimos (del 5% o inferiores)**, manteniendo las prestaciones técnicas exigidas para su uso en alimentación y restauración y el cumplimiento del marco europeo aplicable a los materiales en contacto con alimentos (Reglamento (CE) 1935/2004).

Para que esta sustitución tecnológica se consolide, EPPA solicita **neutralidad tecnológica en las políticas públicas diseñada por la Administración**, con el objetivo de fomentar la innovación y el desarrollo de las mejores soluciones, también en el ámbito de los envases.

3. Peticiones finales

Por todo lo expuesto, EPPA solicita a la Junta de Castilla y León la toma en consideración de las siguientes acciones en el marco de la Primera Revisión del PIRCyL:

- **Garantizar la armonización con el Reglamento Europeo de Envases y Residuos de Envases (PPWR)**, en particular en lo relativo a los objetivos de reutilización, absteniéndose de introducir cargas adicionales o medidas autonómicas unilaterales que fragmenten el mercado interior, generen inseguridad jurídica o distorsionen la competitividad del canal HORECA en Castilla y León.
- **Condicionar las actuaciones autonómicas de promoción de la reutilización a la realización previa de ACV comparativos y robustos**, en especial las campañas previstas en las medidas PE.09, PE.11 y PE.22 del PIRCyL, acompañados de evaluaciones de impacto socioeconómico y de viabilidad logística. El objetivo es optar en cada contexto por la solución de envase con

mejor desempeño ambiental global, evitando la imposición de costes que operen como una fiscalidad regresiva sobre los actores del canal HORECA.

- **Reconocer la alta circularidad del papel y el cartón y su contribución a la seguridad alimentaria**, por tratarse del material de envasado con mayor tasa de reciclaje (86,6 % en Europa y 79,18 % en España) y cuyas fibras pueden reincorporarse al ciclo productivo más de 25 veces. En consecuencia, se solicita que el PIRCyL reconozca que, conforme al análisis de ciclo de vida, un envase de fibra efectivamente reciclado puede ofrecer un desempeño ambiental y sanitario superior al de los sistemas de reutilización, sin trasladar al canal HORECA las inversiones estructurales (lavado, logística inversa, almacenamiento y stock de envases retornables) que dichos sistemas exigen hoy en día.
- **Aplicar el principio de neutralidad tecnológica en la compra pública verde**, con el fin de reforzar la competitividad en los procesos de contratación y evitar la discriminación de soluciones de envasado altamente sostenibles como el papel y el cartón. En concreto, se solicita que los criterios no se basen exclusivamente en el contenido reciclado, ya que lo determinante desde una perspectiva ambiental es que el material se reincorpore efectivamente a nuevos productos, como ocurre en la cadena de valor del papel. Por ello, se propone valorar el desempeño ambiental global de los envases en los criterios de compra pública del sector de la alimentación, mediante indicadores como la huella de carbono, en lugar de un único atributo del material.