

LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Resolución de 22 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
«BOE» núm. 9, de 10 de enero de 2026
Referencia: BOE-A-2026-606

TEXTO CONSOLIDADO

Última modificación: sin modificaciones

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2025, y a propuesta de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035.

Conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, los planes de gestión de residuos y los programas de prevención tendrán carácter público y las autoridades competentes los pondrán en una página web accesible al público.

Teniendo en cuenta que el PEMAR fue sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, procede dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, mediante la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la presente resolución, en la que se incluye como anexo I de la misma, el Acuerdo del Consejo de Ministros y como anexo II, la información solicitada en la letra b) y c) del apartado 2 del citado artículo.

Adicionalmente a lo anterior, se considera necesario dar publicidad, mediante la presente resolución, al citado Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos, por la trascendencia que su implementación ha de tener para las administraciones, los sectores afectados y ciudadanos, y en definitiva, para la sociedad en general. Pero debido a la extensión del plan, este no se reproduce en esta resolución, sino que estará disponible en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en el siguiente enlace:

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planes-y-programas.html>.

Madrid, 22 de diciembre de 2025.—La Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental, Marta Gómez Palenque.

ANEXO I

Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035

La normativa comunitaria en materia de residuos, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (en adelante, Directiva marco de residuos), establece que el primer objetivo de la política de residuos ha de ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente, reducir el uso de recursos y favorecer la aplicación de la jerarquía de prevención y gestión de residuos.

Esta Directiva, que se incorpora al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, obliga en su artículo 28, a los Estados miembros a establecer como instrumento esencial para desarrollar las políticas de residuos, planes de gestión de residuos que den cobertura a todo el territorio geográfico del Estado Miembro. Estos planes deben analizar cómo se realiza la gestión de los residuos, detectar las necesidades de nuevas instalaciones y establecer las diferentes medidas que contribuyan a mejorar dicha gestión.

El artículo 15 apartado 1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, establece que el ministerio competente en materia de medio ambiente, previa consulta a las comunidades autónomas, a las entidades locales, a otros ministerios afectados y cuando proceda en colaboración con otros Estados miembros, elaborará, de conformidad con la citada ley, el Plan Estatal Marco de gestión de residuos. Dicho plan ha de contener el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos mínimos a cumplir de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. La determinación de dichos objetivos será coherente con la planificación en materia de reducción de emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero, y los compromisos internacionales asumidos en materia de cambio climático y de reducción de emisiones para la mejora de la calidad del aire. El apartado 2 del citado artículo establece que las comunidades autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las entidades locales en su caso, de conformidad con lo establecido en la ley, sus normas de desarrollo, y los objetivos y orientaciones del plan marco.

De la misma forma, el artículo 12 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, relativo a las competencias administrativas, atribuye al Ministerio competente en materia de medio ambiente la competencia de establecer los objetivos mínimos de prevención de residuos, así como de preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de valorización obligatoria de determinados tipos de residuos.

Este plan viene a dar continuidad a los sucesivos planes en materia de gestión de residuos que se han venido aprobando desde 2008 (Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 y Plan marco de gestión de residuos 2016-2022), actualizando su contenido de conformidad con la información relativa a la producción y gestión de residuos y cumpliendo así con las obligaciones comunitarias en materia de planificación. En esta actualización se ha tenido en consideración todo el trabajo desarrollado en materia normativa, así como de seguimiento y coordinación entre agentes hasta la fecha de aprobación y por tanto en la tramitación de este plan.

Por otra parte, la Política de Cohesión para el Periodo 2021-2027 incluye como condición habilitante para la financiación de inversiones, el cumplimiento de determinados requisitos, al objeto de asegurar la eficacia de las inversiones que se vayan a financiar con dichos fondos. Entre las condiciones establecidas para el sector de los residuos y economía circular, se incluyen la existencia de planes de gestión de residuos de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Directiva Marco de Residuos, lo que implica la existencia de un plan estatal marco y los correspondientes planes autonómicos, que dan cumplimiento al contenido mínimo previsto en el mencionado artículo.

Por todo ello, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) es el instrumento para orientar la política de residuos en España en los próximos años, impulsando las medidas necesarias para mejorar las deficiencias detectadas y promoviendo las actuaciones que proporcionan un mejor resultado ambiental y que aseguren la consecución de los objetivos legales. El objetivo final, al igual que lo es el de la política comunitaria de residuos, es convertir a España en una sociedad eficiente en el uso de los recursos, que avance hacia

una economía circular. En definitiva, se trata de sustituir una economía lineal basada en producir, consumir y tirar, por una economía circular en la que se reincorporen al proceso productivo una y otra vez los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas.

Estos planteamientos se reflejan en el propio plan a través de la aplicación del principio de jerarquía establecido en la normativa comunitaria, en todos los flujos de residuos incluidos en el citado plan. Este principio, establece que la prevención debe ser la prioridad principal en relación con la política de residuos, seguida por este orden: por la preparación para la reutilización, el reciclado, otras formas de valorización, incluida la valorización energética, siendo el depósito en vertedero la última opción de la jerarquía para gestionar los residuos. Opción que debe reducirse para todos los flujos de residuos.

El Plan Estatal Marco consta de 26 capítulos, 16 de ellos dedicados a los flujos de residuos específicos: Residuos municipales, Envases y residuos de envases, Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), Vehículos al final de su vida útil (VFVU), Neumáticos al final de su vida útil (NFU), Aceites Usados, Pilas y acumuladores, Residuos de construcción y demolición (RCD), Lodos de depuración de aguas residuales, Policlorobifenilos y Policloroterfenilos (PCB's y PCT's) y aparatos que los contienen, Residuos Agrarios, Residuos de Industrias Extractivas (RIE), Residuos industriales, Buques y embarcaciones al final de su vida útil (BEFV), Residuos sanitarios, y Plásticos de un solo uso no envases.

Se incluye también un capítulo dedicado a los traslados de residuos, al depósito de residuos en vertederos, a los suelos contaminados y a otros aspectos horizontales.

Para todos los flujos de residuos se describe la normativa y objetivos aplicables, la evolución y la situación actual de la gestión de residuos y se establecen objetivos y las orientaciones y líneas estratégicas para conseguirlos.

Este plan, de conformidad con las obligaciones de participación pública establecidas en el artículo 10 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, se ha remitido a las comunidades autónomas y entidades locales a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos, a los miembros del Consejo Asesor de Medio Ambiente y se ha puesto a disposición pública para la participación. Igualmente se ha sometido al procedimiento ordinario de evaluación estratégica de planes y programas, de la Ley 21/2013, 9 de diciembre, de evaluación ambiental, obteniéndose una Declaración Ambiental favorable. Se han realizado las modificaciones oportunas en el texto de plan, una vez valorados los comentarios recibidos en las diversas fases de consultas a las que se ha sometido. En la memoria que acompaña al plan se incluye un anexo que describe en detalle la tramitación del plan y donde se pueden consultar las alegaciones y su valoración. Tras la aprobación del plan, este se notificará y remitirá a la Comisión Europea.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Consejo de Ministros en su reunión del día 16 de diciembre de 2025, acuerda:

Primero.

Aprobar el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035, que figura como anexo.

Segundo.

Las medidas previstas en el plan que sean competencia de la Administración General de Estado se llevarán a cabo con los medios personales de los que actualmente dispone la Administración General del Estado, sin aumento en los gastos ni en las dotaciones de personal, desarrollando la finalidad y el contenido de este acuerdo mediante su financiación con los presupuestos generales del Estado correspondientes, principalmente, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Asimismo, y en base al sistema competencial en materia de gestión de residuos, las medidas previstas en el plan que sean competencia de las comunidades autónomas, ciudades autónomas y entidades locales, éstas se llevarán a cabo con los medios humanos, económicos y materiales que serán dispuestos y previstos en sus presupuestos propios.

ANEXO II

1. Integración en el plan de los aspectos ambientales.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), de conformidad con el artículo 15 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, contiene el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos mínimos a cumplir de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación.

El enfoque para mejorar la gestión de los residuos está determinado y orientado por un lado, por el principio de protección de la salud humana y el medio ambiente en la gestión de residuos, establecido en el artículo 7 de la Ley 7/2022, de 8 de abril; y por otro, por la jerarquía de residuos que establece que la prevención debe ser la prioridad principal en relación con la gestión de los residuos, seguida por este orden de la preparación para la reutilización, el reciclado y otras actividades de valorización (incluida la energética), y que deja la eliminación como la última opción, establecida en el artículo 8 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

La base para establecer la jerarquía de residuos como un elemento rector de la gestión de los residuos está en que, cuando la gestión de residuos se mueve hacia arriba en la jerarquía, con carácter general, los resultados ambientales mejoran. Por ello, se debe asegurar que la política de residuos no promueva una actividad situada en la parte inferior de la jerarquía en detrimento de otras que son prioritarias.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el capítulo 5 del Estudio Ambiental Estratégico, se analizaron los posibles efectos ambientales asociados al PEMAR y sus medidas preventivas, correctoras o compensatorias. Así mismo, la Declaración Ambiental Estratégica establece los elementos ambientales más significativos del plan. Conforme a ello, el apartado D de la Declaración Ambiental Estratégica, sobre determinaciones, medidas y condiciones finales a incorporar en el plan, establece orientaciones a tener en consideración a la hora de seleccionar las actuaciones en materia de residuos.

Estos documentos pueden consultarse en Internet a través de la aplicación «SABIA» (apartado de «Consulta de planes y Programas») del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en la dirección electrónica: <https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/navSabiaPlanes>. Para facilitar la búsqueda en esta aplicación, se puede emplear el código del expediente de evaluación ambiental del Plan Estatal de Residuos (PEMAR) que es el 2023P001.

Adicionalmente, tal como se destaca en el documento de integración que acompaña al plan, los aspectos ambientales se incorporan de forma inherente en los objetivos del plan, alineándose con los criterios y objetivos ambientales definidos en la evaluación ambiental estratégica. El plan establece orientaciones que apoyan políticas y estrategias nacionales y europeas en distintos vectores ambientales, contribuyendo a los objetivos de los mismos:

- Atmósfera: mejora de la calidad del aire mediante aplicación de la jerarquía de residuos, proximidad y autosuficiencia, y mejores técnicas disponibles (MTDs).
- Clima y cambio climático: reducción de emisiones de GEI, impulso al reciclado y compostaje seguro para crear sumideros de CO₂.
- Suelos: prevención de contaminación, restauración de suelos degradados, control de lixiviados y uso seguro de lodos y compost.
- Aguas: protección de masas de agua y dominio público hidráulico, control de residuos que afectan a la calidad hídrica.
- Biodiversidad y medio marino: conservación de ecosistemas, reducción de basuras marinas, protocolos para zonas vulnerables.
- Espacios protegidos y paisaje: cumplimiento de objetivos de conservación, campañas contra abandono de residuos.
- Salud y población: protección frente a riesgos derivados de residuos peligrosos (amianto, PCBs, etc.).
- Recursos y materias primas: fomento del reciclaje, declaración de subproductos y fin de condición de residuo.

Por otro lado, en relación con las determinaciones incorporadas en la Declaración Ambiental Estratégica anteriormente mencionada, y su incorporación al Plan Estatal Marco

de Gestión de Residuos debe señalarse que las medidas preventivas y correctoras identificadas en el Estudio Ambiental Estratégico, así como las adicionales derivadas de las consultas públicas, se han incorporado de la siguiente manera al plan:

En relación con las determinaciones horizontales:

- Inclusión de orientaciones para la elaboración de planes autonómicos y locales y sus evaluaciones ambientales.
- Elaboración de guías técnicas y bases de datos sobre impactos habituales y medidas correctoras.
- Criterios para la ubicación y diseño de instalaciones de gestión de residuos.
- Refuerzo del seguimiento ambiental en planes autonómicos.

Respecto a las determinaciones específicas para algunos tipos de residuos:

- Residuos municipales: reforzar recogida separada y tratamiento en instalaciones específicas.
- Residuos agrarios: control de contaminación difusa por deyecciones ganaderas y envases fitosanitarios.
- Otros flujos: aplicación de medidas preventivas para neumáticos fuera de uso, RCD y lodos de depuración.

En relación con el seguimiento y la vigilancia ambiental, se ha completado el correspondiente capítulo del plan con:

- Indicadores básicos y específicos por flujo de residuos.
- Informes periódicos para medir el grado de cumplimiento.

2. Información pública.

En relación al proceso de participación pública, en aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y conforme a lo previsto en su artículo 21, la versión inicial del PEMAR, acompañada del estudio ambiental estratégico, se sometió a información pública previo anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» en su sede electrónica. De manera simultánea, según lo dispuesto en el artículo 22.1, se sometió también a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas.

El anuncio fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 158, de 4 de julio de 20234, a través del cual se habilitaba una dirección electrónica para la consulta de los documentos objeto de evaluación, estableciéndose un plazo de un mes (hasta el 4 de agosto) para recibir observaciones a la documentación presentada.

Las observaciones recibidas fueron valoradas e integradas, en consecuencia, en el PEMAR y en el Estudio Ambiental Estratégico (EsAE).

La Subdirección General de Evaluación Ambiental recibió el 21 de junio de 2024, el expediente del PEMAR (formado por el plan y su EsAE, así como por la información correspondiente al resultado de las consultas), dentro del procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria. El 5 de julio de 2024, dicha Subdirección requirió la subsanación de varias carencias apreciadas en el expediente, derivando en la celebración de una segunda fase de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Esta fase fue notificada con fecha 1 de agosto de 2024, mediante oficio dirigido por registro electrónico a las entidades afectadas y tuvo lugar desde el 5 de agosto al 6 de septiembre de 2024, ambos inclusive.

Las observaciones realizadas durante esta segunda fase han sido asimismo valoradas e integradas en el Estudio Ambiental Estratégico en los casos en los que se ha considerado pertinente.

3. Justificación de la alternativa seleccionada.

Para elegir la alternativa de orientación de la gestión incluida en el PEMAR, en el Estudio Ambiental Estratégico se valoraron las siguientes opciones:

- Alternativa 0. Implica mantener la situación actual de la gestión de residuos y no promover cambios en las opciones de gestión.

- Alternativa 1. Implica el cumplimiento de los objetivos legales básicos y los del PEMAR anterior, aplicando los principios de autosuficiencia y proximidad.
- Alternativa 2. Implica una Implementación completa del PEMAR con todas las medidas previstas, objetivos normativos y principios de sostenibilidad.
- Alternativa 3. Escenario más ambicioso, con objetivos más exigentes en preparación para reutilización y reciclado, similar a la 2 pero con metas superiores.

La mejor opción ambiental sería la Alternativa 3. No obstante, dada la situación inicial de partida de la gestión de los residuos en España, la necesidad de alcanzar los objetivos legales y la limitación de recursos económicos en la actualidad, se optó por la opción A2 ya que dicha opción permite alcanzar el escenario objetivo de cumplimiento de los objetivos legales con un menor coste y con impactos ambientales claramente positivos y visibles en el medio-largo plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los objetivos específicos que se incluyen en el plan para cada uno de los flujos de residuos considerados son coherentes con este principio rector y son, con carácter general, los objetivos establecidos en la legislación comunitaria específica.

El análisis detallado de todas las alternativas estudiadas puede consultarse en la EAEs, a través de la web del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/residuos-2023-consulta-e-informacionpublica-pemargestionresiduos-y-estudioambientalestrategica.html>.

4. Medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos del PEMAR en el medio ambiente.

El seguimiento periódico de los principales efectos que la aplicación de PEMAR produce en el medio ambiente se realizará conforme al seguimiento ambiental establecido en el capítulo 25 del PEMAR, donde se han incorporado los indicadores de seguimiento recogidos en el Estudio Ambiental Estratégico, en particular los establecidos en las tablas 1 y 2 del anexo.

Este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico.