

Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados

15 de julio de 2020



■ Contexto

El [Anteproyecto de Ley](#) ⁽¹⁾ de Residuos y Suelos Contaminados (en adelante, el Anteproyecto) es un texto normativo que sustituirá a la actual Ley 22/2011 y que, por lo tanto, pasará a constituir la nueva legislación estatal básica en materia de residuos, estableciendo las bases para nuestra actividad en los próximos años. Si bien es cierto que el Anteproyecto aborda un amplio abanico de materias, muchos temas relevantes que afectan de manera más directa y específica a nuestra actividad se regularán mediante el posterior desarrollo reglamentario del flujo de envases.

El Anteproyecto tiene como objeto principal adaptar la normativa nacional para cumplir los objetivos contemplados en la [Directiva](#) ⁽²⁾ Marco de Residuos y en la Directiva relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como Directiva SUP) que se aprobaron a nivel comunitario en 2018 y 2019, respectivamente. Busca también actualizar ciertas reglas generales de la gestión de residuos, hoy reguladas por la Ley 22/2011, tras sus nueve años de vigencia.

El Anteproyecto se aprobó el pasado 2 de junio en primera vuelta por el Consejo de Ministros y ha sido sometido a un trámite de consulta por el que se recogen comentarios al borrador del texto. Es por ello previsible que su contenido se vea alterado como resultado de esta tramitación, que culminará en un Proyecto de Ley que será objeto de debate parlamentario. Se espera que la norma se adopte formalmente durante el segundo semestre de 2021.

■ Temas clave

01. Costes ligados a la Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) ⁽⁷⁾

Clave:

La nueva regulación incrementa la responsabilidad de los productores para la gestión de sus residuos. Es por ello que debemos seguir asegurando la eficiencia de un sistema que deberá adaptarse a las nuevas reglas y evolucionar con ellas. Es importante así que la determinación de los nuevos costes se realice bajo criterios de eficiencia, proporcionalidad y transparencia.

Los costes que el Anteproyecto ha introducido de forma general provienen de las Directivas europeas. Sin embargo, habrá que esperar que el futuro Reglamento ⁽⁶⁾ de envases aporte los detalles del alcance de la nueva financiación exigida.

El Anteproyecto establece que el productor deberá cubrir los costes **netos y eficientes** de un número de **actividades que serán comunes** para todos los flujos y entidades que gestionan la RAP, como son la recogida separada, el transporte, el tratamiento y la información de la gestión de residuos. Estas se gestionan a través de los SCRAPs ⁽⁸⁾ (Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor), como es el caso de Ecoembes que coordina en España el reciclaje de los envases que van al contenedor amarillo (plástico, metal y brik) y al azul (papel y cartón).

- Estos costes tienen otras connotaciones incluidas como novedad en el Anteproyecto:
 - Por un lado, los productores deberán asumir el **coste total** de estas actividades. Esto supone un cambio importante, ya que, hasta ahora, los pagos obedecían al 'extracoste' ⁽³⁾ que implicaba la gestión de los residuos domésticos para las entidades locales.
 - Por otro lado, se estipula que dichos costes deberán ser los **necesarios para cumplir los objetivos** de reciclado y otros que la Ley y sus Reglamentos fijen a los productores a través de sus SCRAPs.
- Otro aspecto significativo es que se establece que las contribuciones de los productores a los SCRAPs deben estar **moduladas** en función de la durabilidad, reparabilidad, reutilización, **reciclabilidad** y peligrosidad de los productos. Esto significa que distintos materiales y algunos tipos de envases pagarán el Punto Verde ⁽⁵⁾ de forma diferenciada, en función de cuan simple o complejo resulte reciclar esos residuos.
- Entre otras nuevas obligaciones ligadas a actividades de gestión de residuos figura la de la recogida de **basura dispersa para determinados productos de plástico de un solo uso** contemplados en su Directiva europea correspondiente (Directiva SUP).
- Además, el Anteproyecto incluye otras disposiciones que alteran la modalidad en la que se gestiona la financiación de los productores.

02. Prevención

Clave:

*Cualquier política que refuerce la prevención de la generación de residuos es, en términos generales, positiva. Sin embargo, los nuevos objetivos y medidas de prevención de residuos deberían tener en cuenta **sus efectos en los distintos flujos**, así como la **situación particularmente sensible** que actualmente atraviesan la industria alimentaria y el canal HORECA (hoteles, restaurantes y cafeterías).*

- El Anteproyecto contempla un calendario para **reducir el peso de los residuos generados**: un 10% en 2020, un 13% en 2025, y un 15% en 2030, en todos los casos respecto a los generados en 2010. Estas indicaciones incluyen a los envases, pero también a otros flujos como los biorresiduos o los textiles. Los Reglamentos sectoriales que se deriven del Anteproyecto podrán establecer objetivos cuantitativos de prevención específicos para determinados productos.
- Asimismo, con el objetivo de luchar contra el desperdicio alimentario, se incluyen, entre otras, **medidas para reducir los residuos alimentarios** dirigidas a las industrias de este sector que deberán primar la donación de alimentos o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo.
- El Anteproyecto también incluye la reducción del uso de **agua embotellada** en las administraciones públicas como medida de prevención para la reducción de envases. Se cita, además, la posibilidad de facilitar el consumo gratuito de agua no envasada en el canal HORECA siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones que garanticen la seguridad alimentaria y la salubridad del producto.

03. Plásticos de un solo uso

Clave:

*El Anteproyecto ha respetado los plazos límite de aplicación que se contemplan en la Directiva SUP sin proponer fechas más ambiciosas para su cumplimiento. Con respecto a los costes, será el Reglamento de Envases el que incluya las novedades: se exigirán, entre otras, aportaciones financieras para sufragar la limpieza de los vertidos de basura dispersa (basuraleza) de algunos de los productos plásticos que figuran en la Directiva. Estos costes adicionales deberán fijarse teniendo en cuenta las **directrices europeas** que se están negociando en Bruselas y que buscarán armonizar la metodología de cálculo de los mismos en los países de la UE. Los criterios de proporcionalidad y eficiencia serán clave en este sentido.*

El Anteproyecto recoge de manera casi literal las obligaciones establecidas en la Directiva SUP:

- Más allá de los objetivos generales de prevención, se establecen **objetivos de reducción de la comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso** (vasos para bebidas, sus tapas o tapones y determinados recipientes para alimentos) con respecto al año 2022:
 - 50% para el año 2026.
 - 70% para el año 2030.Además, se prohíbe la distribución gratuita de estos productos a partir del 1 de enero de 2023.

- Se establece la obligación de que los agentes implicados en la comercialización de determinados productos de un solo uso fabricados en plástico no compostable (como productos monodosis, anillas de plástico y palitos de plástico de caramelos, helados, entre otros) **avancen en la reducción de su consumo** mediante la sustitución por otros materiales como plástico compostable, madera, papel o cartón.
- A partir del 3 de julio de 2021, **se prohíbe la introducción en el mercado** de determinados productos de plástico: bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, agitadores de bebidas, determinados recipientes de alimentos y bebidas, así como de cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable, y de productos cosméticos, detergentes y limpiadores que contengan microesferas de plástico añadidas intencionadamente.
- A partir del 3 de julio de 2024, las **botellas** de bebidas de hasta tres litros de capacidad fabricadas en plástico solamente podrán ser introducidas en el mercado cuando sus tapas y tapones permanezcan unidos al recipiente durante su utilización. Además, se establece un calendario para incluir plástico reciclado en las botellas de bebidas:
 - 25% en 2025.
 - 30% en 2030.
- También se regulan objetivos de recogida separada de botellas de plástico respecto al peso de las botellas introducidas en el mercado:
 - 77% en 2025.
 - 90% en 2029.
- Por último, los recipientes para alimentos, así como envases y envoltorios fabricados con un material flexible destinados a un consumo inmediato sin ninguna otra preparación posterior, los recipientes para bebidas de hasta tres litros de capacidad, los vasos para bebidas y las bolsas de plástico ligeras deberán **sufragar costes adicionales**:
 - De medidas de concienciación;
 - De la recogida de los residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos; y
 - De la limpieza de basuraleza.

04. Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (**SDDR**) ⁽⁹⁾

Clave:

*La posibilidad de establecer un sistema de depósito obligatorio se relaciona con el cumplimiento del objetivo de recogida separada de botellas, estipulado en la Directiva SUP. El Anteproyecto acota su potencial desarrollo, diferido al Real Decreto de Envases, a una evaluación con base en **criterios ambientales, económicos y sociales sólidos**, y a que su alcance abarque la totalidad del territorio nacional.*

El Anteproyecto acota la **posibilidad** de que se establezcan, mediante vía reglamentaria, Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento. Aclara, al mismo tiempo, que la decisión final **le corresponde al Gobierno** por cuestiones medioambientales y para salvaguardar el correcto funcionamiento del mercado interior.

05. Impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables

Clave:

*Aunque es preciso aclarar el alcance de los envases y posibles productos que se verán afectados por el impuesto, parece claro que **todos los envases de plástico que forman parte de Ecoembes entrarían dentro de su ámbito objetivo**. Es positivo que se contemplen potenciales reducciones basadas en la incorporación de plástico reciclado, pero esto solo será viable si se impulsa el **mercado de material reciclado**, se implantan incentivos complementarios al **I+D+I** y se tienen en cuenta las implicaciones en términos de **seguridad e higiene alimentaria** que puede tener este precepto.*

El Anteproyecto propone un nuevo **impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables** que entrará en vigor el **1 de julio de 2021**. Es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la **fabricación, importación o adquisición intracomunitaria** de estos envases que vayan a ser objeto de introducción en el mercado español. También está sujeta al impuesto la introducción irregular en territorio español de estos productos.

A efectos de este impuesto:

- **Tendrán la consideración de envases:**
 - Los definidos como tales en la Ley 11/1997;
 - Todos los productos de plástico no reutilizables que sirvan para contener productos líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios (como sería el caso del plástico film para uso en el hogar, vasos de plástico o el plástico para embalar y evitar roturas, entre otros);
 - Y aquellos envases que, estando compuestos de más de un material, contengan plástico.
- Dichos envases **tendrán la consideración de no reutilizables** cuando no hayan sido concebidos, diseñados y comercializados para realizar múltiples circuitos o rotaciones durante su ciclo de vida.

Se establecen **exenciones** para la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de envases que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Envases que se destinen a ser enviados directamente a otro país siempre que se justifique la realidad de dicho envío.
- Envases que hayan sido destruidos antes de la finalización del plazo previsto para presentar la autoliquidación del impuesto, para lo que será necesario probar su destrucción.
- Envases que estén en contacto directo con medicamentos, siempre que dichas circunstancias queden acreditadas previo requerimiento de la Administración tributaria.

La cuota del impuesto se calcula aplicando un tipo de **0,45 euros por kilogramo** de plástico contenido en los envases sometidos a tributación. Se establece que los fabricantes podrán **reducir la base imponible** en la cantidad de plástico incorporado al proceso de fabricación que provenga de **plástico reciclado de productos utilizados en España**. Para ello será necesaria la correspondiente certificación del gestor de residuos proveedor del plástico incorporado al proceso de fabricación.

06. Transparencia

Clave:

El funcionamiento de los SCRAPs va a verse reforzado en términos de universalidad del servicio, transparencia y autocontrol. Además, se establecen mecanismos que permitirán controlar las situaciones de incumplimiento de la Ley por parte de productores no adheridos al sistema, lo cual es positivo.

Con respecto al funcionamiento de los SCRAPs, hay importantes novedades:

- **Universalidad del servicio:** Se establece que estas entidades gestoras de la RAP deberán operar en todo el ámbito geográfico del Estado en el que se vayan a comercializar sus productos, y tendrán que implantar sistemas logísticos de recogida y tratamiento que cubra todo ese ámbito territorial, evitándose que solo actúen en lugares donde la operativa logística sea más rentable.
- **Ausencia conflicto de interés:** Se exige a los SCRAPs que acrediten que no existe conflictos de intereses entre los productores u órganos ejecutivos del sistema y otros operadores, especialmente con los gestores de residuos a los que deben contratar.
- **Mecanismos de autocontrol.** Los SCRAPs deberán implantar un mecanismo de autocontrol para evaluar su gestión financiera y los datos sobre su funcionamiento que comunican a las Administraciones.

Se establece un **Registro de Productores**, que incluirá a los productores que estén sometidos a la regulación de los distintos flujos de residuos, incluidos los envasadores. Como importante novedad, este Registro también regulará a los productores que realicen ventas a distancia, en España y desde el exterior, sirviendo de medida de control para todas las situaciones de incumplimiento de la Ley, sin importar la técnica de comercialización ni el origen de los productos.

Al mismo tiempo, se impulsará la definición de **roles y responsabilidades** de cada agente de la cadena de valor de los productos en los futuros Reglamentos. Este punto es relevante ya que el principio de corresponsabilidad será clave para un modelo de gestión exitoso.

07. Sanciones

Clave:

La creación de infracciones por abandono de basura dispersa (basuraleza) es positiva ya que puede resultar un incentivo a la corresponsabilidad en la gestión de los residuos. Sin embargo, es necesario que se asegure el cumplimiento por parte de los ciudadanos de la obligación de separar los residuos de forma correcta creando una sanción, actualmente no contemplada por el Anteproyecto, que desincentive los comportamientos incorrectos en este sentido.

Se revisa el régimen sancionador incluyendo nuevas infracciones, como es el **abandono, incluido el de la basura dispersa (basuraleza)**, el vertido y la gestión incontrolada de residuos peligrosos, y también de cualquier otro tipo de residuos que, dependiendo de las circunstancias cometidas por diversos agentes (empresas, gestores, entre otros), se tipifica como infracción grave o muy grave.

Se incluyen además varias infracciones graves y muy graves relacionadas con el **incumplimiento de las obligaciones de los productores y sus SCRAPS**, incluido el **incumplimiento de los objetivos legales**.

■ Próximos pasos

El plazo de transposición de la Directiva Marco de Residuos ha concluido el 5 de julio de 2020 mientras que el de la Directiva SUP finaliza el 3 de julio de 2021.

A causa del parón legislativo que han supuesto los casi 9 meses del Gobierno central en funciones y posteriormente la crisis del COVID-19, la tramitación de la transposición se ha visto ralentizada. Tras la aprobación del Anteproyecto por el Consejo de Ministros el pasado 2 de junio, el texto se ha publicado por primera vez en el trámite de audiencia e información públicas que comenzó el 3 de junio y finalizó el 3 de julio, dando comienzo a un proceso que aún requiere de otros hitos institucionales.

Continuarán, así, los trámites a nivel gubernamental, y la notificación a la Comisión Europea, antes de su aprobación por el Consejo de Ministros y su posterior remisión, ya como Proyecto de Ley, al Congreso de los Diputados y al Senado. La titular del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Teresa Ribera, ha anunciado su intención de que la Ley esté aprobada en el primer trimestre de 2021 aunque esta previsión podría modificarse en función de la duración real de los diferentes trámites pendientes hasta entrado el segundo semestre del año próximo.

También está pendiente la transposición de la Directiva de Envases y Residuos de Envases que se realizará por vía reglamentaria y cuyo plazo de transposición también finalizó el 5 de julio de 2020, sin que España haya podido cumplir con ese plazo. Se prevé, no obstante, que este Reglamento se tramite en paralelo con la Ley de Residuos y se publique una vez adoptada la Ley.

■ Glosario

(1) Anteproyecto de Ley: Denominación que se otorga a un texto normativo provisional redactado por uno o varios Ministerios durante los trámites previos a su elevación al Consejo de Ministros para su aprobación como Proyecto de Ley y posterior remisión al Congreso y al Senado para su debate.

(2) Directiva: Disposición normativa de Derecho de la Unión Europea que vincula a los Estados miembros en la consecución de resultados u objetivos concretos en un plazo determinado, dejando, sin embargo, a los Gobiernos de cada Estado cierto margen para elegir la forma y los medios para cumplir los mencionados objetivos o resultados.

(3) Extracoste: Es la diferencia de coste que supone la recogida selectiva de envases y residuos de envases respecto a la recogida de residuos tradicional. Ecoembes sufraga actualmente esta diferencia a las Entidades Locales con las que haya firmado un convenio, aunque como se explica anteriormente, el Anteproyecto contempla un cambio en este sentido y Ecoembes pasará a financiar el coste total de la recogida.

(4) Productor del Producto: Personas físicas o jurídicas que, de forma profesional, desarrollan, fabrican, procesan, tratan, venden o importan productos que con el uso se convierten en residuos y que, con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de los residuos, tienen que asumir obligaciones ligadas a la Responsabilidad Ampliada del Productor.

(5) Punto Verde: Símbolo que vemos en los envases que indica que la empresa que ha puesto en el mercado el producto envasado cumple con la Ley 11/97 de envases y residuos de envases. Además, es el símbolo que acredita la correcta contribución de cada envase puesto en el mercado español a la financiación del SCRAP.

(6) Reglamento: Disposición normativa jerárquicamente inferior a la Ley, que dicta el Gobierno u otra autoridad administrativa competente y sirve para desarrollar los conceptos y medidas previstas previamente en una Ley.

(7) Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP): Concepto jurídico por el cual la persona física o jurídica que fabrique, importe o adquiera productos en otros estados miembros de la Unión Europea tiene la obligación de asumir la responsabilidad sobre el diseño, fabricación, comercialización y gestión de los residuos generados de esos productos puestos en el mercado. La Responsabilidad Ampliada del Productor se aplica actualmente a diversos flujos presentes en los residuos tales como envases, RAEEs, pilas y acumuladores, aceite, neumáticos, etc.

(8) Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP): Organizaciones sin ánimo de lucro constituidas por los productores para canalizar la correcta gestión de sus residuos en cumplimiento del resto de las obligaciones de Responsabilidad Ampliada del Productor. Ecoembes es el SCRAP responsable de la gestión de los envases y residuos de envases de plástico, metal y brik, así como de papel y cartón.

(9) Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR): Sistema por el cual los envasadores, comerciantes de productos envasados o, cuando no sea posible identificar a los anteriores, los responsables de la puesta en el mercado de los productos envasados, deberán cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, una cantidad individualizada por cada envase que sea objeto de transacción. También deberán aceptar la devolución o retorno de los residuos de envases y envases usados, devolviendo a cambio una cantidad idéntica a la anterior.