



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

ÍNDICE

I. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

II. MEMORIA

A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación
2. Objetivos
3. Alternativas
4. Adecuación a los principios de buena regulación
5. Inclusión en el Plan Anual Normativo 2020

B. CONTENIDO

C. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Fundamentación jurídica y rango normativo
2. Engarce con el derecho nacional
3. Engarce con el derecho de la UE
4. Entrada en vigor
5. Vigencia temporal
6. Derogación normativa
7. Tablas de correspondencia

D. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

E. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. Títulos competenciales y análisis de las cuestiones competenciales más relevantes
2. Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto

F. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico
2. Efectos en la competencia y en la unidad de mercado
3. Impacto presupuestario
4. Análisis de cargas administrativas
5. Impacto por razón de género
6. Impacto medioambiental
7. Impacto en la familia
8. Impacto en la infancia y en la adolescencia.
9. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

G. EVALUACIÓN EX POST



ANEXO I. Cuadro de observaciones recibidas en los trámites de participación pública previa:

I.A. Consulta pública previa relativa a la incorporación en el ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2018/851 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.

I.B. Consulta pública previa relativa a la incorporación en el ordenamiento jurídico nacional de la Directiva (UE) 2019/904 de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

I.C. Consulta pública previa sobre el proyecto de orden ministerial, por la que se modifican los Anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

I.D. Consulta pública previa relativa a la implantación de un impuesto que grave los artículos de plástico de un solo uso destinados a contener o proteger bienes o productos alimenticios.

ANEXO II. Cuadro de observaciones recibidas en el trámite de información pública, audiencia a sectores y audiencia a comunidades autónomas.

II.A. Trámite de información pública al que se sometió un borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (mayo-junio 2018).

II.B. Trámite de información pública y audiencia a sectores al que se sometió el borrador de anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados (junio-julio 2020).

II.C. Trámite de audiencia a comunidades autónomas y entidades locales del borrador de anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados (junio-julio 2020).

II.D. Trámite de información pública y audiencia a sectores al que se sometió el borrador del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos (diciembre 2020-enero 2021).

II.E. Trámite de audiencia a comunidades autónomas y entidades locales del borrador del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos (diciembre 2020-enero 2021).

ANEXO III. Cuadro de observaciones recibidas en el trámite de informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente (11 de junio)

ANEXO IV. Cuadro de observaciones recibidas en los informes recabados de los Ministerios afectados por la norma; aprobación previa e informe competencial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública; informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; e informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.



I. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. DG Calidad y Evaluación Ambiental	Fecha	18/05/2021
Título de la norma	Anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Revisión de la normativa de residuos y suelos contaminados con el fin de cumplir con los nuevos objetivos establecidos en las nuevas directivas de residuos que conforman el Paquete de Economía Circular, así como con los nuevos objetivos derivados de la directiva de plásticos de un solo uso que deriva de la "Estrategia Europea para el plástico en una economía circular".		
Objetivos que se persiguen	Los objetivos que persigue la ley son: a) Establecer medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana, mediante la prevención y reducción de la generación de residuos y de sus impactos adversos en el medio ambiente, y mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de su eficiencia. b) Prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana. c) Favorecer la transición a una economía circular, garantizando el funcionamiento del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo. d) La regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados.		
Principales alternativas consideradas	Se planteó como primera alternativa, la modificación parcial de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados en dos momentos temporales distintos, con el fin de adelantar, en una primera modificación, el cumplimiento de los objetivos de las directivas y con posterioridad incorporar el resto de preceptos comunitarios. Finalmente se ha optado por una segunda alternativa, la aprobación de una nueva ley que derogue la anterior y que incorpore al ordenamiento jurídico español tanto la Directiva (UE) 2018/851/UE , por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, como la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.		
ANÁLISIS JURÍDICO Y TRAMITACIÓN			



Tipo de norma	Ley
Estructura de la Norma	La norma contiene una Exposición de motivos, 118 artículos divididos en 1 título preliminar y 9 títulos más, 15 disposiciones adicionales, 11 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 10 disposiciones finales y 16 anexos.
Informes recabados	<ul style="list-style-type: none">- Informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con carácter previo a su elevación a primera lectura del Consejo de Ministros.- Informe de los Ministerios afectados por la norma, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.- Informes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafos quinto y sexto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico como departamento proponente, exigido por el artículo 26.5, párrafo cuarto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en cumplimiento del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Dictamen del Consejo de Estado, previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
Trámite de audiencia	<ul style="list-style-type: none">- Consulta pública previa, prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativa a la incorporación en el derecho nacional de la Directiva (UE) 2018/851 (del 11/04/2019 al 13/05/2019).- Consulta pública previa, prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativa a la incorporación de la Directiva (UE) 2019/904 (del 15/06/2019 al 01/07/2019).- Consulta pública previa sobre el proyecto de orden ministerial, por la que se modifican los Anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (del 08/11 al 10/12/2019).- Consulta pública previa relativa a la implantación de un impuesto que grave los artículos de plástico de un solo uso destinados a contener o proteger bienes o productos alimenticios.- Trámite de información pública al que se sometió un borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados a través del portal web del Ministerio. (del 19/05/2018 al 19/06/2018).- Trámite de información pública a través del portal web del Ministerio del anteproyecto de ley (según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). (del 03/06/2020 al 03/07/2020)



	<ul style="list-style-type: none">- Trámite de audiencia a las comunidades autónomas y entidades locales a través de la Comisión de Coordinación en materia de residuos en relación al anteproyecto de ley (del 03/06/2020 al 03/07/2020)- Trámite de audiencia a los sectores interesados en relación al anteproyecto de ley (del 03/06/2020 al 03/07/2020)- Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, para los proyectos con incidencia ambiental (11/06/2020)- Comisión Nacional para la Administración Local- Notificación a la Comisión Europea en el marco de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. (21/10/2020)- Trámite de información pública a través del portal web del Ministerio del Título relativo al Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos (según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). (del 17/12/2020 al 11/01/2021).- Trámite de audiencia a las comunidades autónomas y entidades locales a través de la Comisión de Coordinación en materia de residuos en relación al Título relativo al Impuesto sobre el depósito de residuos y la incineración de residuos (del 17/12/2020 al 11/01/2021)- Trámite de audiencia a los sectores interesados en relación al Título relativo al Impuesto sobre el depósito de residuos y la incineración de residuos (del 17/12/2020 al 11/01/2021)	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23. ^a de la Constitución Española, con excepción de determinados artículos que se dictan al amparo de otros títulos competenciales y que se detallan en la memoria.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	El proyecto tiene efectos positivos sobre la economía en general.



	En relación con la competencia, unidad de mercado o pequeñas y medianas empresas (Pymes)	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia ni sobre la unidad de mercado o PYMES. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas para sector privado. Cuantificación estimada: carga administrativa para las CC.AA no cuantificada a nivel nacional. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input type="checkbox"/> implica un gasto <input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso
IMPACTO MEDIAMBIENTAL	La norma tiene un impacto medioambiental	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>



OTROS IMPACTOS	La norma tiene un impacto en la familia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
	Impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>



II. MEMORIA

La presente memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados, se realiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Asimismo, se integra en esta memoria la descripción de la tramitación exigible en aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. MOTIVACIÓN

El primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente, y muy especialmente sobre el cambio climático y las basuras marinas. Asimismo, y en consonancia con los principios que rigen la economía circular, dicha política debe primar un uso eficiente de los residuos, con una apuesta estratégica decidida del conjunto de las administraciones públicas, aunque su desarrollo efectivo requiera también la implicación y compromiso del conjunto de los agentes económicos.

En lo que respecta al uso eficiente de recursos, el aprovechamiento de los residuos es manifiestamente mejorable tal y como apuntan los últimos datos disponibles sobre valorización energética y material de los mismos. En 2016, a nivel de la UE, se generaron 2.500 millones de toneladas de residuos, contribuyendo España en un 5%, de las que casi el 50% se valorizaron materialmente, el 4% se valorizó energéticamente y el 47% restante se destinó a vertedero. A nivel de España, los datos de valorización material son algo menores (el 43%), la incineración se mantiene y se incrementa el vertido al 54%.

En el caso de los residuos municipales, en 2016 en Europa se recicló el 46%, se incineró el 27.6% y se depositó en vertedero el 24%. En España, para este mismo flujo de residuos, en 2016 se generaron 21.5 millones de toneladas de residuos. De ellos, solo se recogió separadamente el 20.4%. En lo que respecta al tratamiento, se destinó a reciclado el 34%, 12% a incineración y el resto (54%) a vertedero, de los cuales el 35% son rechazos de las plantas de tratamiento.

Por lo que se refiere a la incidencia de los residuos en el cambio climático, se estima que en el año 2018 éstos fueron responsables del 4% del total de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), constituyendo una de sus fuentes difusas. Si bien su contribución al cambio climático es pequeña en relación con la de otros sectores, aún se puede reducir, ya que el 83% de esas emisiones proceden del depósito de residuos biodegradables en vertedero. Adicionalmente, la gestión sostenible de residuos ayuda a otros sectores económicos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero

Por otra parte la correcta gestión de los residuos evita que éstos acaben en el medio marino, lo que contribuye positivamente a la consecución de los objetivos enmarcados en las estrategias marinas para la protección y la conservación del medio ambiente marino. En particular se estima que el 80% de las basuras marinas proceden de fuentes terrestres, por lo que gran parte de las medidas para su erradicación se deberán asentar en las políticas de gestión de residuos.



En definitiva, los datos expuestos anteriormente ponen de manifiesto la necesidad de reforzar la actual legislación básica en materia de residuos para alinearla de forma decidida con los objetivos de la economía circular, contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio marino.

Con ello, se contribuye además al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles incluidos en la Agenda 2030 y en particular a los objetivos 12 (producción y consumo sostenibles), 13 (acción por el clima) y 14 (vida submarina).

Por otro lado, la política de residuos es netamente contribuyente a la creación de empleo en determinados sectores, como los vinculados a la preparación para la reutilización y el reciclado, por lo que la presente ley establece también las bases para la creación y consolidación de empleos en el sector de la gestión de residuos.

Teniendo en cuenta la situación descrita, en el año 2015 la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción en materia de economía circular (COM (2015) 614 final), que incluía un paquete normativo que revisaba piezas clave de la normativa comunitaria de residuos, y que se aprobó en 2018. El denominado “Paquete de Residuos” está conformado por cuatro directivas: Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos; la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases; y la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Por tanto, la aprobación de dichas directivas conlleva la necesaria e imperativa revisión de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y de otras normas básicas en materia de residuos para incorporarlas al ordenamiento jurídico español.

Este mismo Plan de Acción identificó los plásticos como una de las áreas prioritarias de intervención, al considerar que se recicla menos de la cuarta parte del plástico recogido y que casi la mitad termina en vertederos. A ello además hay que sumar el impacto ecológico derivado del abandono de plásticos en el medio ambiente y marino.

El plástico es un material muy presente en nuestra economía y nuestra vida cotidiana; tiene funciones múltiples que ayudan a resolver diversos problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad. Ello explica que el consumo de plástico haya crecido de forma exponencial desde que comenzó la fabricación en serie, tendencia que, previsiblemente, continuará en las próximas décadas. Entre los argumentos a favor del consumo de plástico se encuentran la seguridad alimentaria, la mejora de los sistemas de logística y distribución, el ahorro de combustible o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asociados al transporte de este material. Al ser el plástico un material ligero, su transporte supone un ahorro de combustible y, por tanto, de emisiones asociadas.

Pero estas ventajas y argumentos se tornan en inconvenientes que originan graves problemas cuando analizamos su efecto sobre el medio ambiente. Desde la pérdida de recursos cuando los productos de plástico se destinan a vertedero, hasta el impacto derivado de su abandono, ya que se degradan muy lentamente, permaneciendo sus elementos básicos en el medio, fragmentados a largo plazo en partículas de tamaño micro o incluso nano, aunque los productos que los contuvieron o la finalidad para la que estaban diseñados hayan desaparecido hace tiempo. Esta persistencia de los plásticos en el medio, junto con la presencia de algunos elementos tóxicos en la composición de los productos y su capacidad de adsorber contaminantes del entorno, una



vez abandonados, se asocia con problemas ambientales que derivan en problemas económicos, sociales, sanitarios y biológicos, especialmente en el ámbito marino.

Todo ello propició que la Comisión Europea aprobara en enero de 2018 la Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular. Dicha estrategia establece las bases para una nueva economía del plástico en la que el diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como el desarrollo y la promoción de materiales más sostenibles.

En el marco de esta última estrategia, se publicó la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Esta directiva se ha convertido en uno de los pilares de la política ambiental de la UE para avanzar hacia un sector del plástico más circular y para luchar contra la contaminación marina causada por los plásticos, especialmente los artículos de plástico de un solo uso. De hecho, a nivel comunitario, dichos artículos de plástico de un solo uso representan el 50 % de las basuras marinas, mientras que los plásticos derivados de las artes de pesca que suponen el 27 % del total de las basuras marinas.

En España, por los resultados de las campañas realizadas en nuestras playas entre 2013 y 2018 se concluye que los plásticos son los residuos más frecuentes (un 71,54% del total), seguidos de la categoría papel/cartón (11,20%) y de los residuos de tipo higiénico-sanitario (6,58%).

En consecuencia, se establece una serie de medidas en función de las posibilidades de sustitución y alternativas existentes. Estas medidas van desde la reducción, la sensibilización, el marcado y el ecodiseño hasta el uso de instrumentos económicos como la responsabilidad ampliada del productor, llegando incluso a la restricción para determinados productos de plástico.

Dada la presencia del material plástico en prácticamente todos los flujos de residuos, y puesto que su regulación específica es de carácter transversal, se ha decidido abordar la transposición de esta Directiva de manera conjunta con la de la Directiva (UE) 2018/851, dedicando a los plásticos un título específico en la ley.

Por otro lado, la fiscalidad medioambiental constituye un instrumento económico complementario para coadyuvar a la protección y defensa del medio ambiente, y se articula en torno a figuras impositivas cuya finalidad es estimular e incentivar comportamientos más respetuosos con el entorno natural. Es por ello que resulta oportuno introducir mecanismos de corrección de determinadas externalidades ambientales, tal es el caso de las ocasionadas por la utilización de determinados productos de plástico de un solo uso: por su alcance global y por la magnitud del impacto medioambiental derivada de su destino a vertedero o abandono; así como, las ocasionadas por el tratamiento finalista de los residuos, depósito en vertedero, incineración y co-incineración, que supone una pérdida de recursos (los materiales contenidos en los residuos) además del impacto ambiental asociado a estos tratamientos.

A tales fines, esta Ley introduce en nuestro ordenamiento el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Este impuesto tiene por objeto la prevención de residuos, entendida la primera opción del principio de jerarquía de residuos, principio que debe gobernar la política de residuos y que es clave en el ámbito de la economía circular: el mejor residuo es el que no se genera. Asimismo, la Ley introduce un segundo impuesto cuyo objeto es desincentivar estas opciones de gestión de residuos menos favorables desde el punto de vista medioambiental, contribuyendo asimismo a la economía circular, favoreciendo las opciones de gestión que permiten el aprovechamiento de los recursos materiales contenidos en los residuos.



2. OBJETIVOS

Esta propuesta normativa busca la incorporación al ordenamiento jurídico interno de dos normas comunitarias en materia de residuos:

- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos,
- Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Por tanto, la futura norma incorporará los objetivos que se recogen en ambas directivas comunitarias, además de incluir los objetivos relativos a la subsanación de ciertas lagunas detectadas en la aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio y la mejora de ciertos aspectos detectados tras sus 9 años de vigencia.

De un modo general, la propuesta normativa pretende:

- Garantizar la protección del medio ambiente y la salud humana mediante la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión.
- Favorecer la transición a una economía circular, garantizando el funcionamiento del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo.
- La prevención y reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático.
- La revisión de determinados preceptos del régimen jurídico vigente en materia de gestión de residuos.
- La regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados.
- El establecimiento de un impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables, y de un impuesto sobre la incineración y co-incineración de residuos y la eliminación de residuos mediante su depósito en vertederos.

Desde un punto de vista más específico, este proyecto normativo también pretende alcanzar una serie de objetivos en los siguientes ámbitos:

- Reducción del peso de los residuos producidos, conforme al siguiente calendario:
 - En 2025 un 13% respecto a los generados en 2010.
 - En 2030 un 15% respecto a los generados en 2010.
- Reducción de comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso:
 - En 2026 se habrá conseguido una reducción del 50% con respecto a 2022. En 2030 se habrá conseguido una reducción del 70% con respecto a 2022.
- Recogida separada de botellas de plástico
 - En 2025 el 77 % en peso respecto al introducido en el mercado.
 - En 2029 el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado.
- Preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales:
 - En 2025: el 55% respecto de los residuos municipales generados
 - En 2030: el 60% respecto de los residuos municipales generados



- En 2035: el 65% respecto de los residuos municipales generados

Los objetivos de reducción de la generación de residuos dan respuesta al mandato comunitario de establecer unos objetivos medibles que permitan evaluar la eficacia de las medidas adoptadas en el ámbito de la prevención. Para ello, dando continuidad al objetivo ya establecido en la Ley 22/2011, se establecen nuevos horizontes temporales que permitan avanzar en este ámbito.

Por su parte, los objetivos de reducción de la comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso se establecen en consonancia con las directrices marcadas por la Directiva 2019/904 sobre plásticos de un solo uso, que obliga a los Estados miembros a lograr una reducción significativa del consumo de estos productos a partir de 2026. Estos objetivos servirán para evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas y el grado de cumplimiento del mandato comunitario.

Asimismo, esta Directiva también establece unos ambiciosos objetivos de recogida separada de las botellas de plástico para promover el establecimiento de sistemas de recogida separada más eficientes, con el objetivo de facilitar su reciclado y disminuir la frecuencia con la que se encuentran estas botellas entre la basura marina.

Por último, en relación a los residuos municipales, si bien en los últimos años en España se viene mejorando paulatinamente en la gestión de los residuos, quedan todavía importantes retos que afrontar. Por ejemplo, en 2018 en España se preparó para la reutilización y recicló el 35% de los mismos, muy alejado todavía del objetivo comunitario del 50% en 2020. No obstante, se recogen en este anteproyecto de ley los nuevos objetivos introducidos en la Directiva Marco de Residuos para el medio y largo plazo que, además de su necesaria transposición, aspiran a servir de impulso para la mejora de la gestión de los residuos municipales, permitiendo así un mayor aprovechamiento de los materiales contenidos en ellos.

Por otro lado, en cuanto a los objetivos de gestión, se han mantenido los dos objetivos ya recogidos en la Ley 22/2011, fijados para el horizonte temporal 2020 puesto que ambos objetivos permanecen vigentes a partir de ese año. A pesar de que la revisión de la Directiva marco del 2018, no estableció nuevos objetivos ni nuevos horizontes temporales para el caso de los residuos de construcción y demolición, se considera importante mantener la redacción del objetivo de 2020, precisamente de cara a destacar la vigencia del mismo. De manera similar en el caso del objetivo de los residuos domésticos y comerciales del 2020, puesto que aunque la revisión de la Directiva establece nuevos horizontes temporales para este objetivo, cambia el concepto al que se aplica, en este caso a los “residuos municipales”, y por ello se considera igualmente necesario mantener dicho objetivo. Sin embargo, dado que la fecha de entrada en vigor de estos objetivos es anterior a la futura aprobación de esta Ley, no se recoge una mención al año 2020.

3. ALTERNATIVAS

Las alternativas que se han valorado para la incorporación de la Directiva (UE) 2018/851 a nuestro ordenamiento jurídico son:

- a) La modificación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, incorporando todas las novedades que se introducen en la Directiva Marco de residuos.
- b) La elaboración de una nueva norma en la materia que derogue la anterior, incorporando todas las novedades que se introducen en la Directiva Marco de residuos, y revisando aquéllos aspectos de la actual ley básica que deban ser actualizados o aclarados.
- c) La no modificación de la actual Ley vigente, ni elaboración de un nuevo texto normativo.



Finalmente, se ha optado por la segunda opción, dado que la transposición de la norma comunitaria, debe ser realizada obligatoriamente por los Estados miembros, y en este caso, además, implica la modificación de numerosos artículos de la ley, derivados de la directiva y por la incorporación de muchas novedades en la gestión de residuos y el profundo impacto de estas modificaciones.

Además, la tramitación de un anteproyecto de ley, tanto de modificación como de nueva ley, es largo, por lo que se puede aprovechar la oportunidad para la elaboración de un nuevo texto que sustituya al anterior y aúne las modificaciones procedentes de la transposición de la nueva Directiva.

Esta decisión se refuerza debido a la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2019/904, para la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, cuyas medidas de carácter transversal, afectan a distintos productos generadores de distintos flujos de residuos, por lo que deben ser regulados en una norma de carácter horizontal. En este caso, las alternativas valoradas han sido:

- a) La transposición de manera conjunta a la de la Directiva (UE) 2018/851, en una misma norma de rango legal.
- b) La elaboración de una norma independiente para incorporar la Directiva (UE) 2019/904 si bien las disposiciones relativas a la responsabilidad ampliada del productor deberían adoptarse en la futura ley de residuos.
- c) La no transposición de la normativa comunitaria.

Se ha optado por la primera opción, incluyendo en el anteproyecto de ley, un título específico dedicado a los productos de plástico de un solo uso. La no transposición de la norma comunitaria, además de una vulneración de la obligación como Estado miembro, supondría el mantenimiento de los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente identificados en la evaluación de impacto de la Directiva.

De acuerdo con el principio de jerarquía normativa, la ley proyectada es el instrumento adecuado para la incorporación de ambas directivas.

Recuérdese que la Directiva (UE) 2018/851 modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que se incorporó al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Por ello es también a través una norma con rango de ley que se incorporarán las nuevas directivas.

Además la Directiva (UE) 2019/904 contempla para algunos artículos (los relativos a productos no envase) un ámbito que excede el de una regulación de un flujo de residuos específico (el plástico se encuentra presente en prácticamente todos los flujos de residuos regulados por desarrollo reglamentario de la norma básica) por lo que la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico debe efectuarse también a través de una norma con rango legal, aprovechándose la elaboración de la ley que incorpora al ordenamiento jurídico nacional la Directiva (UE) 2018/851.

Respecto a los principales aspectos abordados en la Ley, para cada uno de ellos se han valorado distintas opciones de regulación donde la transposición de la normativa comunitaria dejaba margen para ello. Estas alternativas se describen en los siguientes apartados de esta Memoria (fundamentalmente en el de descripción del contenido de la norma), así como en la valoración de las observaciones recibidas en los trámites de consulta e información pública, que figuran en los anexos de la misma.



4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Este anteproyecto de ley se adecúa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud del cual, *“en el ejercicio de la iniciativa legislativa las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los **principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.**”*

Respecto al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia (Artículo 129.2), la protección del medio ambiente y el derecho a un medio ambiente adecuado no son sino una razón de interés general en que se fundamenta esta norma, siendo ésta el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos planteados. En este sentido, la Unión Europea aboga por mejorar la gestión de los residuos con miras a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como proteger la salud humana y los principios de economía circular, entre otros.

Además España, como Estado miembro de la Unión Europea, está obligada a incorporar las directivas en su ordenamiento jurídico.

Para que la norma se ajuste al principio de proporcionalidad (artículo 129.3) deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Esta ley no hace sino incorporar a nuestro ordenamiento las prescripciones de las directivas reseñadas. Se incluyen las prescripciones en materia de gestión de residuos necesarias para cumplir con los objetivos que marca la Unión Europea para los estados miembros. Por ello, esta norma cumple con el principio de proporcionalidad. De hecho, se deja libertad a las comunidades autónomas para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente en el ejercicio de sus competencias constitucionalmente atribuidas, fijando objetivos más ambiciosos que los marcados por la normativa básica.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica (artículo 129.4), la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y comunitario.

Respecto al ordenamiento jurídico nacional, no alteran las competencias en materia de gestión de residuos que se regulan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 25.2.b), 26.1.a), 26.1.b), 26.2.a), 36.1.c) y 87.2).

También se ajusta al ordenamiento comunitario ya que precisamente el objetivo es cumplir con las exigencias de las directivas recientemente aprobadas.

De conformidad con el principio de transparencia (artículo 129.5), en la elaboración de la norma se ha cumplido con los trámites que dan participación y audiencia a los sectores e interesados, tal y como establece la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) y con lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

En aplicación del principio de eficiencia (artículo 129.6), esta norma no contiene nuevas cargas administrativas innecesarias o accesorias y las medidas contenidas en la norma supondrán una mejor protección del medio ambiente.



5. PLAN ANUAL NORMATIVO

El proyecto de ley está previsto en el Plan Anual Normativo de 2020.



B. CONTENIDO

La **Estructura** del proyecto normativa contiene los siguientes títulos y capítulos:

Exposición de motivos

Título preliminar. Disposiciones y principios generales

 Capítulo I. Disposiciones generales

 Capítulo II. Principios de la política de residuos y competencias administrativas

Título I. Instrumentos de la política de residuos

Título II. Prevención de residuos

Título III. Producción, posesión y gestión de los residuos

 Capítulo I. De la producción y posesión de los residuos

 Capítulo II. De la gestión de residuos

 Sección 1ª. Obligaciones en la gestión de residuos

 Sección 2ª. Medidas y objetivos en la gestión de residuos

 Sección 3ª. Medidas de gestión para residuos específicos

 Sección 4ª. Traslados de residuos

 Capítulo III. Régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos

Título IV. Responsabilidad ampliada del productor del producto

 Capítulo I. Obligaciones del productor del producto. Disposiciones generales

 Capítulo II. Requisitos mínimos generales aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor

 Sección 1ª. Disposiciones comunes sobre los regímenes de responsabilidad ampliada del productor

 Sección 2ª. Disposiciones comunes sobre el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada

 Sección 3ª. Constitución de los sistemas de responsabilidad ampliada

 Sección 4ª. Supervisión, control y seguimiento de la responsabilidad ampliada del productor

Título V. Reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente

Título VI. Información

Título VII. Medidas fiscales para incentivar la economía circular

 Capítulo I. Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables

 Capítulo II. Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos

Título VIII. Suelos contaminados



Título IX. Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador

Capítulo I. Responsabilidad, vigilancia, inspección y control

Capítulo II. Régimen sancionador

Disposiciones adicionales
Disposiciones transitorias
Disposiciones derogatorias
Disposiciones finales

Anexos

Anexo I. Características de los residuos que permiten calificarlos de peligrosos
Anexo II. Operaciones de valorización
Anexo III. Operaciones de eliminación
Anexo IV. Productos de plástico de un solo uso
Anexo V. Ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos a que se refiere el artículo 8, apartado 2
Anexo VI. Ejemplos de medidas de prevención de residuos contemplados en el artículo 14
Anexo VII. Contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos
Anexo VIII. Normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos
Anexo IX. Contenido de la solicitud de autorización de las instalaciones de recogida y tratamiento de residuos y de los gestores de recogida y tratamiento de residuos
Anexo X. Contenido de la autorización de las instalaciones de recogida y tratamiento de residuos y de los gestores de recogida y tratamiento de residuos
Anexo XI. Contenido de la comunicación de los productores y gestores de residuos del artículo 35
Anexo XII. Contenido mínimo de la comunicación de los sistemas individuales de responsabilidad ampliada
Anexo XIII. Contenido mínimo de la solicitud de autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada
Anexo XIV. Obligaciones de información en materia de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias
Anexo XV. Información requerida en la memoria anual prevista en el artículo 65
Anexo XVI. Toma de muestras y análisis

A continuación se describen los principales aspectos **contenidos** de la propuesta normativa, siguiendo la estructura anteriormente señalada:

El título Preliminar de la ley contiene las disposiciones y los principios generales y se divide en dos capítulos.

El primer capítulo está dedicado a las disposiciones de carácter general e incluye el objeto y finalidad, las definiciones, el ámbito de aplicación, la regulación de los conceptos de subproductos y del fin de condición de residuo, así como la referencia a la clasificación y a la lista europea de residuos (versión consolidada de la Lista aprobada en el año 2000) y los mecanismos para su posible reclasificación.

El objeto de la presente Ley es establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como la inclusión de medidas para prevenir su generación y para evitar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de los mismos, en particular los asociados a determinados productos de plástico.



Igualmente, y tal y como sucedía en las anteriores leyes de residuos, esta Ley tiene también por objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados.

Respecto a las definiciones, por una parte se mantienen los conceptos clave procedentes de la anterior ley y por otra parte se incluyen nuevas definiciones procedentes de la normativa comunitaria como, «residuos de construcción y demolición», «residuos alimentarios», «valorización de materiales» «relleno» o «residuos municipales», si bien esta última definición se circunscribe al objetivo comunitario sin que se puedan ver afectadas la distribución de competencias existentes desde la Ley 22/2011, de 28 de julio. También se incluyen modificaciones de las definiciones ya existentes, como en el caso de «biorresiduos», a la par que se incorporan definiciones en relación con el título relativo a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, como «plástico», «producto de plástico de un solo uso», «plástico oxodegradable», «plástico biodegradable» y «arte de pesca».

Entre las definiciones procedentes de la anterior Ley, se encuentran las de los conceptos de «residuo doméstico», «comercial» e «industrial», que se introdujeron, atendiendo a la actividad generadora de los mismos, al objeto de clarificar las competencias de gestión para los distintos tipos de residuos, que vienen definidas en el correspondiente artículo de competencias administrativas. De la lectura conjunta de ambos artículos, se desprende que los residuos de competencia local (de las entidades locales), serán en todo caso los residuos domésticos generados en los hogares, los comercios y los servicios, esto es los residuos generados por actividades domésticas que puedan darse en cualquiera de estos ámbitos, como por ejemplo, los residuos que puedan generar los empleados de un comercio o un servicio al comer en el mismo. Respecto a los residuos domésticos que puedan producirse en la industria (por ejemplo, los residuos procedentes de un comedor de una determinada empresa), la entidad local puede establecer en su ordenanza que sean también de su propia competencia. Esto mismo ocurre con los residuos comerciales no peligrosos, cuya gestión es potestativa para las entidades locales. Así pues, los residuos cuya competencia asume la entidad local no serán necesariamente los mismos en todas ellas.

Por otra parte, la nueva definición de residuo municipal procedente de la Directiva comunitaria, tal como se ha mencionado con anterioridad, solamente se incluye al objeto de determinar qué tipo de residuos se deben incluir en el cómputo de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado (de forma que se asegure que todos los Estados miembro de la Unión Europea miden lo mismo), pero no interfiere en la distribución de competencias para su gestión.

Si bien, la definición incluida para la figura del «negociante», ya existía en la anterior Ley, esta debe entenderse de aplicación para aquellas personas físicas y jurídicas que compran los residuos para acumularlos y lograr una masa crítica, cuya posterior venta para su valorización le genere beneficios. No cabría en este concepto actividades de gestión en las que el gestor cobra del productor una determinada cantidad para llevar a cabo la gestión de los residuos. Por otro lado, la diferencia fundamental de esta figura respecto a la de «agente» es que este último actúa por encargo de terceros, mientras que el negociante actúa por cuenta propia.

Igualmente, la definición de «recogida» también existía en la anterior Ley, si bien, se ha modificado ligeramente su descripción para una mejor comprensión. Asimismo, es necesario aclarar, en línea con lo establecido en la Directiva marco de residuos, que las disposiciones de la Ley relativas a la recogida no deben ser de aplicación en los casos de sistemas de recogida que no se llevan a cabo profesionalmente, puesto que presentan un menor riesgo y contribuyen a la recogida separada. Este sería el caso, por ejemplo, de la recogida de residuos de medicamentos en las farmacias, los sistemas de devolución de productos de consumo en las tiendas, o la recogida de envases de productos fitosanitarios en cooperativas agrarias. De igual manera, se acota la definición de transporte de residuos a aquella actividad que se realiza de forma profesional.



Finalmente se han incluido algunas definiciones nuevas no procedentes de las directivas comunitarias, con el objeto de dar mayor seguridad jurídica, como por ejemplo, «tratamiento intermedio» o «digerido»; o se han modificado otras definiciones ya existentes para una mejor comprensión, como es el caso mencionado de la «recogida».

Por otro lado, se delimita el ámbito de aplicación de la Ley con una serie de exclusiones expresamente mencionadas, algunas limitadas a los aspectos ya regulados por otra normativa comunitaria o nacional. Al incluir la propuesta normativa sobre la regulación de determinados productos plásticos, algunos de los mismos envases de un solo uso de plástico, es necesario especificar que en caso de conflicto entre la regulación específica del título V (dedicado a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente) y la regulación de las restantes previsiones de la Ley y en su caso, de las normas de desarrollo, como sería el caso del desarrollo reglamentario para envases y residuos de envases, deberá prevalecer la regulación específica prevista en el título dedicado a esos productos de plástico. De esta forma se plasma la consideración de la Directiva que transpone (Directiva (UE) 2019/904) como *lex specialis* con respecto a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE. Esta mención expresa es necesaria para el caso de las restricciones a la introducción en el mercado. Concretamente, en lo que respecta a las medidas de reducción del consumo, los requisitos aplicables a los productos, los requisitos en materia de marcado y la responsabilidad ampliada del productor.

Los artículos dedicados a la regulación de los conceptos de «subproductos» y de «fin de la condición de residuo» se han revisado, habilitándose la posibilidad de aplicación de ambos conceptos a nivel autonómico. Se da así respuesta a una petición recurrente por parte de distintos sectores, regulándose los procedimientos mediante los cuales pueden aplicarse estos conceptos, en consonancia con la habilitación prevista por la Comisión Europea en la Directiva de una declaración caso por caso para el caso del fin de la condición de residuo (artículo 6.4 de la Directiva) y que por similitud se ha extendido al concepto de subproducto. Esta posibilidad de regulación a nivel autonómico se dará en ambos casos cuando el residuo o subproducto producido vaya a ser utilizado en una empresa dentro de la misma comunidad autónoma, o bien si va a ser utilizado en otra comunidad autónoma, deberá contar con un informe previo vinculante de la comunidad autónoma de destino.

La declaración a nivel autonómico para casos concretos mediante autorización, permitirá una mayor agilidad para estos casos, De acuerdo con el reparto competencial en materia de residuos, no es posible aplicar automáticamente en todo el territorio del Estado la resolución de una comunidad autónoma concreta. Sin embargo, se ha previsto la posible elevación para su consideración a nivel nacional a través de la Comisión de Coordinación.

Se cierra este primer capítulo con el artículo dedicado a la clasificación de los residuos de conformidad con la Lista europea de residuos, y los mecanismos para su posible reclasificación.

El capítulo II está dedicado a los principios de la política de residuos y a las competencias administrativas. Se inicia con los principios básicos en esta materia: la protección de la salud humana y del medio ambiente; recogiendo a continuación el artículo dedicado a la jerarquía de residuos: prevención (en la generación de residuos), preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización (incluida la energética) y, por último, la eliminación de los residuos. Se refuerza la aplicación de este principio mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos.

Recoge igualmente los principios de autosuficiencia y proximidad, así como el de derecho de acceso a la información y la participación en materia de medio ambiente. En aplicación del principio de «quien contamina, paga», se incluye un artículo relativo a los costes de la gestión de los residuos, en el que se incorpora expresamente por primera vez en la ley básica la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de



carácter público no tributaria diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia. Esta medida se considera esencial para la consecución de los objetivos de la política de residuos, como así ha sido señalado también a nivel comunitario en el informe de *Early warning* para los Estados en riesgo de incumplimiento de los objetivos comunitarios, y, en concreto, en las recomendaciones específicas para España.

A continuación se recoge el artículo dedicado a las competencias administrativas en la materia regulada, definiéndose el reparto competencial entre el Consejo de Ministros, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales que se mantiene en los mismos términos que los recogidos en la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, aunque se introduce una modificación aclaratoria para delimitar el alcance de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el ejercicio de sus funciones de inspección y sanción derivadas del régimen de traslados desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

Finalmente, se regula la Comisión de coordinación en materia de residuos, como órgano de cooperación técnica y colaboración entre estas distintas administraciones, dado su buen funcionamiento y la utilidad del mismo durante sus años de vigencia. Esta Comisión está integrada por las administraciones públicas con competencias en materia de residuos, tanto de la Administración General del Estado (con la representación de distintos departamentos ministeriales), como de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (FEMP). Asimismo, esta Comisión prevé la participación de técnicos o expertos en la materia externos a la administración, procedentes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil.

En transposición de una de las obligaciones contenidas en la modificación de 2018 de la DMR, concretamente en su artículo 8.bis.6, se ha optado por atribuir a este órgano ya constituido y en funcionamiento, la labor de establecimiento de un diálogo con los sectores relacionados con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, entre ellos los productores y distribuidores, los gestores públicos o privados de residuos, incluyendo los de la preparación para la reutilización, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y, cuando proceda, los agentes de la economía social, y las redes de reparación y reutilización. De igual manera también se ha optado también por atribuir a este órgano la obligación que establece el artículo 8.bis.5 segundo párrafo de la directiva de supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor cuando haya varios sistemas de responsabilidad ampliada, si bien conforme a la distribución de competencias regulada en esta ley la potestad de inspección y sanción sigue correspondiendo a las CCAA.

El título I está dedicado a los instrumentos de la política de residuos: por un lado, los instrumentos de planificación (programas de prevención de residuos y los planes y programas de gestión de residuos), y por otro, las medidas e instrumentos económicos, entre los que destacan el establecimiento de un impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, y a la incineración y a la co-incineración de residuos, regulado en el Título VII de la Ley.

Dada la importancia que se atribuye a la prevención en la generación de residuos, la Directiva incluyó un instrumento específico: los programas de prevención de residuos, que deberán establecer las medidas y objetivos de prevención, en coherencia con las medidas de prevención previstas en la ley, incluidos programas específicos de prevención de los residuos alimentarios.

En relación con los instrumentos de planificación en materia de gestión, al ser un instrumento esencial de la política de residuos, la ley desarrolla los planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos. Por su parte, las comunidades autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos recogiendo los elementos mencionados en el correspondiente anexo y las entidades locales podrán realizar también, por



separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos en coordinación con los anteriores.

Como novedad, el título II se dedica a las disposiciones relativas a la prevención de residuos, destacando la importancia de las medidas de prevención en la política de residuos, mediante la inclusión de objetivos concretos y cuantificables en materia de prevención de la generación de residuos. Los objetivos de reducción de la generación de residuos dan respuesta al mandato comunitario de establecer unos objetivos medibles que permitan evaluar la eficacia de las medidas adoptadas en el ámbito de la prevención. Para ello, dando continuidad al objetivo ya establecido en la Ley 22/2011, se establecen nuevos horizontes temporales que permitan avanzar en este ámbito, y que acompañan a los objetivos en materia de gestión en los mismo horizontes temporales.

Se añade un artículo dedicado a la reducción de la generación de los residuos alimentarios, previéndose algunas medidas específicas dirigidas a las industrias alimentarias, las empresas de distribución y de restauración colectiva. Esta medida se adopta para su contribución a los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas de reducir un 50% los residuos alimentarios per cápita a escala mundial en el plano de la venta minorista de los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030.

El título III de se ha organizado en tres capítulos.

En el capítulo primero se recogen las obligaciones de los productores iniciales u otros poseedores de residuos, relativas a la gestión de sus residuos así como las relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de sus residuos. El productor inicial o el poseedor del residuo debe asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos, debiendo acreditarlo documentalmente. Asimismo, se aclara el alcance de la responsabilidad de los productores iniciales y poseedores de los residuos, se establecen las obligaciones relativas a la entrega de los residuos domésticos y de los residuos comerciales, y se recogen especificidades relativas a los residuos peligrosos.

En relación con el modelo de responsabilidad compartida regulado en la Ley, se establece que la responsabilidad del productor inicial o poseedor del residuo no concluye hasta que quede debidamente documentado el tratamiento completo, a través de los correspondientes documentos de traslado de residuos, y cuando sea necesario, mediante un certificado o declaración responsable de la instalación de tratamiento final, los cuales podrán ser solicitados por el productor inicial o poseedor.

Se ha optado por esta alternativa, sustituyendo el modelo de responsabilidad delegada establecido en la ley 22/2011, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, que la Comisión Europea en el análisis que realizó sobre la gestión de los residuos peligrosos en España, aconsejó el establecimiento de este modelo de responsabilidad. A la luz de algunas irregularidades detectadas en España en relación con la correcta gestión de los residuos, y la trazabilidad de los mismos, se considera que también es adecuado el modelo de responsabilidad compartida para su aplicación en el caso de los residuos no peligrosos, especialmente cuando los destinos intermedios son almacenamientos y algunas instalaciones de tratamiento intermedio.

El capítulo II relativo a las obligaciones de los gestores se divide en cuatro secciones.

- La primera sección regula las obligaciones generales de los gestores en relación con los requisitos de almacenamiento y de suscripción de fianzas, seguros o garantías financieras equivalentes así como las obligaciones específicas de los gestores de residuos en función de su actividad.



- La segunda sección establece los objetivos y medidas en la gestión de los residuos. Éstos estarán destinados a fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado fijándose un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas: biorresiduos, textiles, voluminosos (muebles y enseres), aceites de cocina usados, y residuos domésticos peligrosos. Esta recogida separada podrá realizarse mediante recogida en contenedores, puerta a puerta, sistemas de entrega y recepción y otras modalidades de recogida. Si bien la regla general es la obligatoriedad de la recogida separada, se establece la posibilidad de que se puedan aplicar excepciones en casos debidamente justificados, como pudieran ser las zonas remotas o escasamente pobladas.

El establecimiento de nuevas fracciones cuya recogida separada es obligatoria, es una transposición de la norma comunitaria para algunas de estas fracciones (biorresiduos, textiles y domésticos peligrosos), pero incluye también la previsión para dos fracciones adicionales: aceites de cocina usados y residuos voluminosos. Estas disposiciones se adoptan en coherencia con los ambiciosos objetivos de preparación para la reutilización y reciclaje para los residuos municipales, para cuya consecución resulta esencial la separación en origen de las principales fracciones que componen estos residuos. Además cabe señalar que muchos municipios ya están realizando este tipo de recogida para estas fracciones.

Asimismo establece objetivos específicos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales para el medio y largo plazo, y de preparación para la reutilización, reciclado y valorización material para residuos de construcción y demolición. Por último regula la eliminación de los residuos, que deberá llevarse a cabo de manera segura, y en el caso del depósito en vertedero, tras haber sido sometidos los residuos a un tratamiento previo. Asimismo se clarifica en esta disposición la consideración de la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario.

- La sección tercera hace referencia expresa a distintos flujos de residuos. Respecto a los biorresiduos se deberán adoptar medidas específicas para posibilitar su separación y reciclado mediante tratamiento biológico (también en origen mediante compostaje doméstico o comunitario), y la obtención de enmiendas orgánicas de calidad. Establecen disposiciones específicas para la recogida y tratamiento de los aceites usados. Por último, los residuos de construcción y demolición deberán clasificarse en distintas fracciones en el lugar de generación, y las obras de demolición deberán ser selectivas a partir de enero de 2024. Hay que señalar que el concepto de obra afectado por el ámbito de aplicación, cuando se trata de actividades de construcción de infraestructuras de carreteras y ferrocarriles de interés general, debe entenderse como aquellas actividades que resulten de la fragmentación de proyectos aprobado por el órgano competente, que desarrollen una misma infraestructura lineal y que no estén separadas por más de 100 km.

Dado que en el cambio hacia una economía más circular el sector de la construcción tiene mucho que aportar. En ese sentido a modo de ejemplo el material procedente de fresado, una vez clasificado y almacenado adecuadamente, utilizarse en la fabricación de nuevas mezclas bituminosas, reduciendo así la cantidad de betún de la nueva mezcla y la necesidad de materias primas vírgenes, por lo que es un flujo en el que procedería abordar desde el criterio de fin de condición de residuo.

- La sección cuarta regula el traslado de residuos, entendido como el transporte de residuos destinados a la eliminación y la valorización. Se establece tanto el régimen jurídico de los traslados en el interior del Estado como la entrada y salida de residuos del territorio nacional de conformidad con el Reglamento comunitario de aplicación,



introduciéndose como novedad la obligación de que quienes organicen los traslados presenten información relativa a residuos no peligrosos, a efectos estadísticos y de control. También se introducen varias disposiciones con el objetivo de garantizar una adecuada coordinación entre el órgano de la Administración General del Estado encargados de la autorización y control de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea y las autoridades aduaneras.

Esta regulación, como se ha mencionado, responde al mandato comunitario hacia los Estados miembro de establecer un régimen adecuado de control del traslado de residuos en el interior del territorio conforme a lo establecido en el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos. Dado que este mandato es independiente de la organización administrativa dentro de cada Estado, y que se debe asegurar y garantizar un régimen homogéneo en todo el territorio, la norma prevé el desarrollo reglamentario para regular los traslados entre comunidades autónomas y también los requisitos mínimos de los traslados en el interior del territorio de una comunidad autónoma. De esta forma, respetando el marco competencial de las comunidades autónomas, se da cobertura a la regulación armonizada de los requisitos esenciales que den cumplimiento a la normativa comunitaria.

En el caso de la regulación de los traslados de residuos en el interior del Estado, se ha considerado necesario y oportuno que el silencio administrativo en la notificación de traslados tenga efecto estimatorio, debido a la experiencia práctica y al muy elevado número de traslados de residuos que se producen en España, para que se evite una posible paralización de la actividad económica y el bloqueo de las administraciones públicas en el caso de que el silencio fuera negativo. En este caso concreto además, el silencio con efecto desestimatorio podría tener un efecto negativo sobre el medio ambiente, al poder producirse acúmulos de residuos por la imposibilidad de su traslado para su correcto tratamiento, con el impacto medioambiental derivado de ello.

Por último, para una mayor clarificación en relación con los plazos administrativos regulados en relación con la notificación de los traslados de residuos, se ha mencionado expresamente que los 10 días de los que disponen las CCAA para oponerse a un traslado, deben considerarse 10 días naturales. Este plazo ha sido discutido ampliamente y consensuado tanto en la Comisión de Coordinación, como en la tramitación del Real Decreto 553/2020 de traslados, decidiéndose la pertinencia de consignarse en días naturales dado que los calendarios de días hábiles varían entre CCAA.

En el capítulo III se regulan las comunicaciones y autorizaciones de las actividades de producción y gestión de residuos, dándose continuidad al régimen ya previsto en la anterior ley que diferenciaba entre autorizaciones y comunicaciones para las distintas actividades de producción y gestión de residuos. Será necesaria la comunicación previa al inicio de la actividad en la comunidad autónoma donde se ubiquen las empresas que producen residuos no peligrosos en cantidad superior a 1.000 t/año o residuos peligrosos, así como las actividades de gestión de residuos de compra-venta de residuos (negociación), agencia y transporte. El régimen aplicable a las actividades de gestión de residuos, incluida la recogida con carácter profesional, que se desarrollan en una determinada instalación es el de autorización, tanto a la empresa que va a desarrollar la actividad como a las instalaciones donde se desarrolla.

En relación con la aplicación práctica del concepto de recogedor incluido en la Ley 22/2011, tras la aprobación de la Ley 22/2011 y motivado por la falta de interpretación armonizada de la figura del recogedor, se acordó con las comunidades autónomas en el seno de la Comisión de coordinación de residuos, que en tanto que tuvieran una instalación de almacenamiento, se aplicaba el régimen de autorización recogido en el artículo 27 de la citada ley; mientras que en el caso de los que no dispusiera de la misma, serían considerados transportistas de residuos, a



los que es aplicable el régimen de comunicación. Por lo tanto, el nuevo régimen previsto no supone en la práctica una modificación del mismo, ni un aumento de las cargas administrativas habida cuenta de que se venía aplicando desde la ley 22/2011.

También deberán someterse al régimen de autorización las instalaciones móviles donde vayan a realizarse operaciones de tratamiento de residuos, y las personas físicas o jurídicas que tengan intención de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros), si bien, en ambos casos se deberá además presentar una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a realizarse cada operación. Esta solución se ha adoptado para asegurar la trazabilidad de los residuos tratados en instalaciones móviles o tratados sin instalación en una determinada comunidad autónoma, cuando ésta no ha sido la autoridad competente que autoriza al gestor del residuo en su territorio. Como cierre, se recoge un artículo dedicado al restablecimiento de la legalidad ambiental, que prevé el cierre, la paralización o la suspensión temporal de una actividad en determinados casos, sin tener la consideración de sanción

La ley dedica su título IV a la «Responsabilidad ampliada del productor del producto» (RAP en adelante), ampliando la regulación ya incluida en la anterior ley a las nuevas disposiciones de la normativa comunitaria, en las que se regulan los requisitos mínimos aplicables el régimen de responsabilidad ampliada del productor.

Se divide el Título en dos Capítulos, el primero de ellos dedicado a las «Obligaciones del productor. Disposiciones generales». La ley prevé que, mediante real decreto, puedan establecerse una serie de medidas de obligado cumplimiento para los productores, relativas, por ejemplo, al diseño de los productos de forma que se reduzca su impacto ambiental, al establecimiento de sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento, a responsabilizarse total o parcialmente de la gestión de los residuos y a asumir la responsabilidad financiera de estas actividades, entre otras. En caso de que estas medidas incluyan responsabilidades financieras o financieras y organizativas, el régimen de responsabilidad ampliada que se establezca deberá respetar los requisitos mínimos recogidos en el Capítulo II de este Título. Se regulan también los requisitos que se deben cumplir cuando tales obligaciones sean asumidas por los productores de producto de forma voluntaria, así como la figura del representante autorizado del productor del producto.

Los «Requisitos mínimos generales aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor» regulados en el Capítulo II, se han organizado en cuatro secciones diferenciadas. La primera de ellas recoge las disposiciones comunes sobre los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, y concretamente establece el contenido mínimo de las normas que regulen estos regímenes. La Sección 2ª, bajo el título «Disposiciones comunes sobre el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada» establece las obligaciones de los sistemas relativas a la organización y a la financiación de la gestión de los residuos, limita el alcance de las contribuciones financieras de los productores de productos a estos sistemas, regula los mecanismos de colaboración de los sistemas con otras intervinientes en la gestión, es decir, los convenios con las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los residuos, y los acuerdos con otros operadores para la organización y financiación de la gestión de los residuos. Por último, esta sección establece también el mecanismo de autocontrol de los sistemas de responsabilidad ampliada, las medidas necesarias en materia de transparencia y diálogo, y la salvaguarda de la confidencialidad de determinada información.

Una de las novedades incluidas en la regulación del funcionamiento de los sistemas de RAP, es la obligación de disponer de mecanismos de compensación hacia los productores cuando los ingresos percibidos superen significativamente las cantidades realmente sufragadas para el cumplimiento de sus obligaciones.



La responsabilidad ampliada del productor significa, desde el punto de vista económico, que los productores de producto se hagan cargo de la gestión de los residuos que les corresponde a través de una contribución financiera. No obstante, esta contribución financiera debe ajustarse al estricto cumplimiento de las responsabilidades que corresponden a los productores. En ese sentido, la Ley, en transposición de lo establecido en la norma comunitaria, recoge los pilares fundamentales sobre los que se asienta el alcance de la contribución financiera de los productores del producto a los sistemas de responsabilidad ampliada, que se pueden concretar, en síntesis, en cubrir los costes que se especifican, su posibilidad de modulación cumpliendo determinados requisitos, y por último, en la necesidad de que no excedan de los costes necesarios.

En relación con el tercero de los aspectos señalados, la adecuación de la contribución financiera a los costes que se precisan para el cumplimiento de la responsabilidad ampliada del productor, solo se puede llevar a cabo, en el caso de los sistemas colectivos, cuando se garantiza que los productores que conforman el sistema aportan una cantidad económica suficiente y adecuada para tal fin. Esto significa que, si bien existe un umbral mínimo que se debe cubrir para atender la finalidad exclusiva del sistema colectivo, también debe haber una limitación máxima.

Esto último es especialmente relevante, ya que, en primer lugar, la acumulación de fondos económicos para la gestión de un residuo futuro que exceden las exigencias de financiación puede derivar en la creación de mercados cautivos que dificulta la libre elección de los productores de cambiarse a otro sistema colectivo o bien optar por la creación de sistemas individuales si así lo consideran más adecuado y conveniente. Por otro lado, con objeto de garantizar el cumplimiento de la exclusividad de un sistema colectivo en relación con las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, se debe articular el mecanismo necesario precisamente para evitar que, bajo el amparo de una gestión colectiva de residuos, la existencia de remanentes financieros pueda servir de excusa para acometer otras actividades que pueden exceder del objeto del sistema o para generar prácticas anticompetitivas.

Se necesita, por tanto, una dimensión adecuada de las contribuciones, con mecanismos de compensaciones económicas en el supuesto de un exceso de ingresos con el objeto de que los productores incorporados en los sistemas colectivos, en su mayoría pequeñas y medianas empresas con capacidad económica temporal limitada, tengan a su disposición las cantidades económicas sobrantes para cumplir la responsabilidad ampliada del productor de acuerdo con su propia decisión en la gestión de los residuos derivados de aquellos productos que comercializan.

En relación a la forma de hacer frente a estas obligaciones y requisitos, la Sección 3ª de este Capítulo mantiene la posibilidad de hacerlo de manera individual o de forma colectiva, regulando el mecanismo de constitución en ambos casos, así como el régimen de comunicación y autorización, las garantías financieras necesarias, y la capacidad de las administraciones en caso de incumplimientos de las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada. Esta regulación mantiene el modelo adoptado en España ya en la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, que respondía a la aplicación práctica de la regulación de la RAP en los distintos flujos de residuos; sin embargo se ha procedido a clarificar algunas cuestiones como las señaladas a continuación:

La consideración de los sistemas como individuales o colectivos se ha clarificado en relación con la agrupación o celebración de acuerdos entre dos o más productores, señalándose que cuando no se pueda garantizar la trazabilidad y la información individualizada de los productos y residuos derivados que corresponden a cada productor, no puede considerarse que se trata de un sistema individual. La celebración de acuerdos voluntarios entre productores constituidos como sistemas individuales no puede implicar cesión de su responsabilidad ampliada del productor, que permanece en cada sistema individual. Es decir, los acuerdos voluntarios no pueden sustituir a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.



Esta modificación no afecta al funcionamiento de los productores como sistemas individuales ni a la posibilidad de celebrar acuerdos voluntarios, puesto que se refuerzan aspectos que ya existen en la legislación vigente, tanto en la ley actual como, por ejemplo, en la legislación específica relativa a residuos de baterías. En concreto, debe tenerse en cuenta que:

- La elección de constituir un sistema individual o un sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor reside en el propio productor, que puede optar por uno u otro con total libertad. El sistema colectivo está sujeto a autorización administrativa para ejercer la actividad, mientras que el sistema individual necesita solo comunicación previa.
- La supervisión, control y seguimiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor responde a la figura elegida por el productor. En los sistemas individuales, la trazabilidad y la información individualizada de los productos y residuos derivados que corresponden a cada productor, son elementos principales para la efectiva comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP por parte de las Administraciones Públicas competentes.
- Nada impide a los sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor la celebración de acuerdos entre ellos. Pero si a través de ese acuerdo u otra figura análoga existe una colectivización en la gestión de los residuos, se impediría la comprobación del cumplimiento de las obligaciones correspondientes a cada uno de los sistemas individuales, por lo que estaríamos ante un sistema colectivo encubierto, que trata de eludir el control de la Administración que les corresponde a los sistemas individuales.
- La figura de un sistema individual tiene como objeto cumplir por sí misma las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor. Esto no puede verse comprometido por la dispersión de las responsabilidades en entidades o acuerdos ajenos al sistema de responsabilidad que no permite individualizar la propia gestión de los residuos. Si la colectivización de la gestión de los residuos resulta más eficaz y eficiente, los productores pueden constituir un sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor.
- Esta idea es coherente con la reciente modificación del Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, a través del Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Esta modificación añadió un apartado adicional en el artículo 20, con el objeto de reforzar el hecho de que la celebración de acuerdos voluntarios en ningún caso puede sustituir o eludir las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada que exclusivamente corresponden a los productores, de acuerdo con la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. La modificación responde a alegaciones recibidas por algunas Comunidades Autónomas, que consideran que la celebración de acuerdos voluntarios en ningún caso puede sustituir o permitir eludir las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada que exclusivamente corresponden a los productores. Entienden que sería necesario definir más claramente las obligaciones de los sistemas individuales. Consideran que los productores de baterías están notificando sistemas individuales en los que la responsabilidad se diluye al perderse la trazabilidad de los residuos mediante un acuerdo voluntario con los gestores de las baterías y proponían eliminar el artículo de los acuerdos voluntarios o al menos, dejar claro que, cuando en un acuerdo voluntario participan dos o más sistemas individuales o productores, se trata de un sistema colectivo, salvo que quede acreditado documentalmente el productor responsable de cada una de las recogidas o traslados realizados.



Por último, la Sección 4ª está dedicado a la «Supervisión, control y seguimiento de la responsabilidad ampliada del productor», estableciéndose las obligaciones de información que posibiliten este control y seguimiento, y la forma de llevar a cabo esta supervisión por parte de las administraciones. Concretamente, se ha optado por atribuir a la Comisión de coordinación en materia de residuos, como órgano en el que están representadas todas las administraciones con competencias en la materia, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades competentes para llevar a cabo estas funciones, de conformidad con el reparto competencial en la materia. Esta solución da respuesta también al mandato de la Directiva marco de residuos de designar una autoridad pública para realizar las funciones de control, supervisión y seguimiento (art 8.bis.5.2º párrafo de la DMR), cuando en el territorio de un EEMM convivan varios sistemas de RAP, haciendo uso de un órgano ya existente y operativo, la Comisión de coordinación, en el que están representadas las autoridades públicas competentes para llevar a cabo estas funciones.

El título V está dedicado a los plásticos. Se concretan en este título medidas para la reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso, mediante objetivos cuantitativos de reducción, mediante medidas de restricción de la introducción en el mercado de otra serie de productos de plástico y de productos que contengan microesferas de plástico, medidas relativas a requisitos de diseño y marcado para una serie de productos, así como medidas de concienciación para informar a los consumidores con el fin de reducir el abandono de basura dispersa. En relación con las botellas de plástico se regulan objetivos de recogida separada en dos horizontes temporales.

La mayor parte de las medidas y objetivos establecidos en este Título, son transposición directa de la regulación comunitaria. Únicamente, en relación con los objetivos de reducción de la comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso, éstos nos proceden directamente de la Directiva, sino que se ha optado por su establecimiento en consonancia con las directrices marcadas por la Directiva 2019/904, en el que se insta a los Estados miembro al uso de distintos tipos de instrumentos para la consecución de una "reducción cuantitativa medible" en 2026 respecto a 2022 "con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente". El calendario propuesto marca como primer hito el año 2026, dado que es la fecha de referencia establecida por la Directiva, si bien se ha estimado oportuno dar continuidad a la reducción "significativa" requerida por la Directiva hasta 2030. Estos objetivos servirán además para evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas y el grado de cumplimiento del mandato comunitario.

En el proceso participativo de la tramitación de la norma, se han recibido un elevado número de observaciones relativas a estos objetivos, en las que las propuestas recogidas tienen carácter totalmente opuesto en la mayoría de los casos: se propone desde su supresión hasta su incremento, por lo que se decidió mantener la propuesta inicial de la norma.

En relación con las distintas cuestiones de interpretación de los artículos incluidos en la regulación de este Título, y mencionados en el correspondiente anexo, debe señalarse que la Comisión Europea está trabajando en guías de interpretación para la aplicación correcta y armonizada de la norma entre todos los Estados miembro. Estas guías serán de aplicación, independientemente de que la transposición de la Directiva comunitaria deba realizarse en los términos recogidos en la misma.

Por último, se regula el establecimiento de regímenes de responsabilidad ampliada para determinados productos de plástico, indicándose los costes que los productores de esos productos deberán sufragar.

Con objeto de asegurar la trazabilidad y aumentar la transparencia en la gestión de los residuos se mantiene un título dedicado a la Información sobre residuos, el Título VI: se regula el Registro de producción y gestión de residuos que incorpora la información relativa a los productores y



gestores de residuos, pero también relativa a las memorias anuales de gestión. Estas memorias anuales deberán recoger el contenido del Archivo cronológico, que es obligatorio para las entidades o empresas registradas, así como para los productores de residuos no peligrosos de más de 10 toneladas al año, y debe incluir la información relativa a las operaciones de producción y gestión de residuos. Una de las novedades de esta ley es la obligación de llevar un registro cronológico a las entidades o empresas que generen subproductos y las que los utilicen.

Se regulan también las obligaciones de envío periódico de esta información a las administraciones, para la elaboración de los informes necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de información comunitarias e internacionales. Por último, como novedad, se regula el sistema de información de residuos, sistema electrónico constituido de los registros, plataformas y herramientas informáticas que permiten disponer de la información necesaria para realizar el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España.

El título VII está dedicado a la regulación de medidas fiscales para incentivar la economía circular, desarrollando dos instrumentos económicos en el marco de los residuos cuya finalidad es reducir la generación de residuos y mejorar la gestión de aquéllos residuos cuya generación no se pueda evitar, mediante la imposición sobre los tratamientos finalistas (depósito en vertedero e incineración y coincineración), con el objeto de disminuir estas opciones de gestión menos favorables desde el punto de vista del principio de jerarquía de residuos. Este título se ha organizado en dos capítulos dedicados, el primero de ellos, al impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, y, el segundo, al impuesto especial sobre la incineración y coincineración de residuos y la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos.

Como se ha expuesto anteriormente, la Directiva sobre plásticos de un solo uso constituye uno de los instrumentos que la Comisión Europea ha puesto en marcha para avanzar hacia un sector del plástico más circular y para luchar contra la contaminación marina causada por los plásticos, principalmente por artículos de plástico de un solo uso y de los artes de pesca que contienen plástico. Esta Ley incorpora las medidas recogidas en dicha Directiva.

Para otros productos de plástico de un solo uso, que no son objeto de regulación en la citada Directiva, o lo son de forma muy limitada, como son los envases de plástico no reutilizables, al objeto de reducir su utilización en el territorio español, resulta preciso recurrir a la fiscalidad. En efecto, la fiscalidad medioambiental constituye un instrumento económico complementario para coadyuvar a la protección y defensa del medio ambiente, y se articula en torno a figuras impositivas cuya finalidad es estimular e incentivar comportamientos más respetuosos con el entorno natural.

En el caso de determinados productos que conforme a la propuesta normativa estarán sujetos a la medida de obligación de cobro al consumidor, así como al impuesto regulado en este capítulo, se precisa aclarar que ambas medidas tienen finalidades diferentes, siendo precisas ambas: por un lado, la obligación de cobro tiene un efecto disuasorio directamente en el consumidor, mientras que el impuesto recae sobre la fabricación, importación y adquisición intracomunitaria de estos productos. En ningún caso, es un supuesto de doble imposición puesto que no son dos figuras tributarias.

En este contexto, resulta oportuno introducir mecanismos de corrección de determinadas externalidades ambientales, tal es el caso de las ocasionadas por la utilización de determinados envases de plástico no reutilizables: por su alcance global y por la magnitud del impacto medioambiental derivada de su destino a vertedero o abandono. A tal fin, se introduce en nuestro ordenamiento tributario, a través de esta Ley, el «Impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables».

La regulación del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, como instrumento fiscal para incentivar la economía circular, establece y define en primer lugar, la



naturaleza del impuesto, como tributo de naturaleza indirecta, su ámbito objetivo, que son los envases de plástico no reutilizables y todos los productos de plástico no reutilizables que sirvan contener productos líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios. Su ámbito de aplicación que será en todo el territorio del Estado sin perjuicio de los regímenes tributarios forales. También se precisa que lo regulado para este impuesto debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en tratados y convenios internacionales que formen parte del ordenamiento interno.

Incluye este capítulo también un artículo propio de definiciones a efectos del impuesto. Posteriormente se recogen el hecho imponible del impuesto, los supuestos de no sujeción y el momento de su devengo; incluyéndose una serie de exenciones. Los siguientes artículos están dedicados a la descripción de los contribuyentes, la base imponible, el tipo impositivo, la cuota íntegra, y las deducciones y devoluciones del impuesto.

El capítulo se cierra con la descripción de las normas generales de gestión del impuesto, el régimen de infracciones y sanciones, que será, con carácter general, el establecido la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y demás normas de desarrollo establecidas sin perjuicio de lo establecido en el correspondiente artículo.

El capítulo II establece la regulación de un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. El uso de este instrumento económico es un mecanismo clave para la consecución de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado en materia de residuos; supone un desincentivo para las opciones menos favorables conforme al principio de jerarquía de residuos, favoreciendo el desvío de los residuos hacia opciones más favorables desde el punto de vista ambiental, que además contribuyen a reintroducir los materiales contenidos en los residuos en la economía, como por ejemplo, el reciclado.

Con este impuesto se desarrolla el mandato establecido en la revisión de la directiva marco de residuos, de hacer uso de instrumentos económicos en pro del principio de jerarquía y la economía circular y se cumple con una de las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en el marco del sistema de alerta temprana sobre el cumplimiento de los objetivos de reciclado de residuos municipales de 2020.

El Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos se articula como un tributo de carácter indirecto que recae sobre los residuos que se tratan mediante estas opciones de gestión de residuos. A efectos de este impuesto se recogen las definiciones de aplicación a los tipos de instalaciones donde se llevan a cabo los tratamientos, así como de los tipos de residuos sobre los que se realizan.

El hecho imponible del impuesto recae sobre la entrega de residuos para su eliminación en vertederos, para su eliminación o valorización en instalaciones de incineración, o para su eliminación o valorización energética en instalaciones de co-incineración, todas ellas sean de titularidad pública o privada. Sin embargo, se prevén determinadas exenciones, por ejemplo, cuando esta entrega se lleve a cabo ordenada por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe, o cuando se trate de decomisos de bienes a destruir; cuando la entrega sea de residuos para los que exista la obligación legal de eliminación; o cuando la entrega sea de residuos resultantes de operaciones de tratamiento distintos de los rechazos de residuos municipales, procedentes de instalaciones que realizan operaciones de valorización que no sean operaciones de tratamiento intermedio; entre otros.

Una motivación más detallada de cada una de estas exenciones, se recoge a continuación:

a) La entrega de residuos en vertederos, o en instalaciones de incineración, o de co-incineración de residuos, ordenada por las autoridades públicas en situaciones de



fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe, o cuando se trate de decomisos de bienes a destruir.

A la exención recogida para deposiciones o incineraciones o coincineraciones ordenadas por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe, tras el trámite de información pública, se incorpora la exención para los supuestos de decomisos de bienes a destruir. Se ha considerado preciso atender a las alegaciones recibidas en este sentido en tanto en cuanto facilita la gestión del impuesto, pues en muchos casos puede ser difícil identificar al obligado tributario.

Se debe tener presente que la incorporación de este impuesto al sistema fiscal español tiene como objetivo principal servir como instrumento económico para avanzar en economía circular, en especial para incentivar una menor generación de residuos y la valorización de los generados mediante su preparación para la reutilización y el reciclado, desincentivando así opciones en las que se desaprovechan los materiales contenidos en los residuos, como son su vertido o incineración. En este sentido, en los casos descritos en esta exención en la que se recurre al vertido o incineración/coincineración por parte de las autoridades competentes no se interfiere de forma significativa en los objetivos del impuesto pues se trata de situaciones poco frecuentes, de carácter excepcional y puntual como consecuencia de situaciones concretas: fuerza mayor, extrema necesidad, catástrofe o cuando se trate de decomisos de bienes a destruir en todo caso ordenada por las autoridades públicas.

b) La entrega de residuos en vertederos, o en instalaciones de incineración, o de coincineración de residuos que procedan de operaciones sujetas que hubiesen tributado efectivamente por este impuesto.

Esta exención es necesaria para la correcta configuración del impuesto ya que permite evitar que se puedan dar casos de doble imposición tributaria, como pudiera ser, por ejemplo, la doble tributación a la que se verían sometidos residuos obtenidos de la incineración que se depositan en vertederos.

c) La entrega de residuos en vertederos o en instalaciones de incineración o de coincineración de residuos para los que exista la obligación legal de eliminación en estas instalaciones.

Esta exención ha sido introducida tras el análisis de las alegaciones recibidas en el trámite de información pública.

Este impuesto se crea como un instrumento económico para avanzar en economía circular y en la consecución de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado en materia de residuos; supone un desincentivo para las opciones menos favorables conforme al principio de jerarquía de residuos, favoreciendo el desvío de los residuos hacia opciones más favorables desde el punto de vista ambiental, que puedan contribuir a reintroducir los materiales contenidos en los residuos en la economía.

Por tanto, cuando se trata de residuos para los que existe la obligación legal de eliminación en las instalaciones incluidas en el ámbito objetivo del impuesto, su imposición no lograría objetivo alguno de los perseguidos con el impuesto.

d) La entrega en vertedero, por parte de las administraciones, de los residuos procedentes de la descontaminación de suelos que no hayan podido ser tratados in situ de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.3 del Real Decreto 9/2005, cuando las Administraciones actúen subsidiariamente directa o indirectamente en actuaciones de descontaminación de suelos contaminados declaradas de interés general por ley.



Esta exención se introduce también como consecuencia del análisis de las alegaciones recibidas en el trámite de información pública.

Se considera que cuando se trata de actuaciones de descontaminación de suelos contaminados declarados de interés general por ley, llevadas a cabo por las administraciones públicas, deben primar aspectos como la salud y la seguridad pública. Por ello, en estos casos, y cuando no se pueda tratar in situ los suelos contaminados, se debe optar por la forma de eliminación más conveniente para los intereses generales, sin que deba recaer carga impositiva alguna cuando se produzca su entrega en vertedero por parte de las Administraciones.

Dicha exención se encuentra recogida en algunos de los impuestos autonómicos que también gravan el depósito de residuos en vertederos, su eliminación o co-incineración.

e) La entrega en vertederos de residuos inertes adecuados para obras de restauración, acondicionamiento o relleno realizadas en el mismo y con fines de construcción. Exención introducida tras el análisis de las alegaciones recibidas en el trámite de información pública.

En estos supuestos se están utilizando los residuos en los vertederos con una finalidad de carácter constructivo, siendo, por tanto, una operación de valorización, y no se busca su eliminación en vertedero, opción que es la que pretende desincentivar el impuesto. El uso de estos residuos con fines constructivos sustituye el uso de materias primas que deberían usarse en el vertedero con la misma finalidad. Por tanto, cuando los residuos se valorizan como materiales de construcción en el propio vertedero, estas entregas deben quedar exentas del impuesto.

f) La entrega en vertedero o en instalaciones de incineración o de co-incineración, de residuos resultantes de operaciones de tratamiento distintos de los rechazos de residuos municipales, procedentes de instalaciones que realizan operaciones de valorización que no sean operaciones de tratamiento intermedio.

Exención introducida tras el análisis de las alegaciones recibidas en el trámite de información pública.

Atendiendo a la finalidad perseguida por el impuesto, el cual trata de incentivar la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos, deben fomentarse las operaciones de valorización y, por tanto, se considera conveniente introducir una exención para aquellos casos en que, una vez valorizados, ya no hay más alternativas para los residuos resultantes de estas operaciones que su entrega en vertedero o en instalaciones de incineración o de co-incineración.

Por otro lado, la base imponible estará constituida por el peso de los residuos depositados en vertederos, incinerados o co-incinerados. El tipo impositivo para el cálculo de la cuota íntegra varía en función del tipo de instalación de tratamiento: vertederos de residuos no peligrosos, de residuos peligrosos o de inertes; instalaciones de incineración de residuos municipales que realicen operaciones de eliminación codificadas como D10 u operaciones de valorización codificadas como R01; otras instalaciones de incineración; o instalaciones de co-incineración. Asimismo el tipo impositivo varía para cada una de estas instalaciones, en función del tipo de residuos: residuos municipales, rechazos de residuos municipales, residuos eximidos de tratamiento previo de conformidad con el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio (en el caso de los depositados en vertederos), residuos no sometidos a determinadas operaciones de tratamiento de residuos (en el caso de los incinerados) y otro tipo de residuos. En cualquier caso, los tipos fijados en esta ley pueden ser incrementados por las comunidades autónomas.



El título VIII contiene la regulación relativa a los suelos contaminados, manteniéndose el anterior régimen jurídico relativo a las actividades potencialmente contaminantes de los suelos, al procedimiento de declaración de suelos contaminados, a los inventarios autonómicos y estatal de suelos contaminados, y a la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados (incluyéndose la posibilidad de descontaminación y recuperación en vía convencional, y la descontaminación y recuperación voluntaria de suelos). Como novedad se ha incluido el Inventario Nacional de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados, que será alimentado por los registros autonómicos.

Se ha incluido como novedad, el Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados, que será alimentado por los registros de las comunidades autónomas sobre descontaminaciones voluntarias.

El último título de la ley, el título IX, regula la responsabilidad, la vigilancia, inspección y control, y el régimen sancionador en dos capítulos diferenciados.

En el primer capítulo, se recogen las potestades de las administraciones públicas para la inspección, la vigilancia y control de las actividades relacionadas con los residuos y los suelos contaminados, así como las competencias y medios. Como novedad, se ha recogido una disposición relativa a la toma de muestras y análisis para la inspección y vigilancia, que se regula en el correspondiente anexo.

Este capítulo reconoce la condición de agentes de la autoridad a los funcionarios de carrera debidamente reconocidos conforme a las normas que les sean de aplicación, que ejerzan las funciones de inspección. La atribución de esta condición viene justificada por las importantes funciones que se atribuyen a dichos funcionarios, y el papel que desempeña la potestad de inspección en el cumplimiento de la Ley. La aplicación práctica de las anteriores normas básicas en materia de residuos (Ley 10/98 y Ley 22/2011) han puesto de manifiesto el papel clave de las actividades de vigilancia, inspección y control para el aseguramiento de la correcta gestión de los residuos de forma que permita la consecución de los objetivos perseguidos por la política de residuos, cuya última finalidad es la protección de la salud humana y el medio ambiente.

Por otro lado, se ha establecido que además del coste de las inspecciones previas a la concesión de autorizaciones (que ya está previsto en la Ley vigente), pueda imputarse también a las empresas registradas el coste de las inspecciones periódicas que las autoridades competentes estimen adecuadas. Estas inspecciones periódicas suelen incluirse en los planes de inspección autonómicos, y responden a la necesidad de garantizar la correcta ejecución de las operaciones de gestión de residuos, en cumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones (o recogidas en las comunicaciones), además del cumplimiento de la normativa de aplicación. Teniendo en cuenta además que la Ley prevé que la renovación de las autorizaciones sea automática, y que la vigencia de las comunicaciones tampoco tiene prevista una limitación, estas inspecciones periódicas cobran una mayor relevancia. Se ha considerado por tanto oportuno, prever la posibilidad de la imputación de los costes de las mismas.

El capítulo II se dedica al régimen sancionador y supone una actualización del contenido en la anterior ley: se han tipificado con mayor precisión determinadas infracciones y sanciones, en especial las relativas a la responsabilidad ampliada del productor, y se han incluido menciones específicas a la infracción por abandono de basura dispersa o littering. También se han actualizado las cuantías de las posibles sanciones; y se ha descrito el procedimiento sancionador de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La parte final de la ley incluye las disposiciones adicionales, transitorias, disposición derogatoria única, y disposiciones finales, seguidos de los correspondientes anexos que desarrollan algunos aspectos mencionados en el cuerpo de la norma.



Una de las importantes novedades de la norma en esta parte final se encuentra en la disposición adicional duodécima dedicada al Registro Integrado Industrial, donde se prevé que en el plazo de tres años las secciones de aparatos eléctricos y electrónicos y de pilas y baterías de este Registro pasen a formar parte del Registro de Productores de Productos.

Ambas secciones, en el momento de su creación (mediante el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, y el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos) necesitaban de un Registro Estatal creado por ley, figura que no existía en el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por lo que se aprovechó la existencia del Registro Integrado Industrial. Ello permitió asumir la obligatoriedad de crear un Registro de aparatos eléctricos puestos en el mercado según establecía la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), así como un Registro de pilas, acumuladores o baterías puestos en el mercado obligado por la Directiva 2006/66/CE sobre residuos de pilas y acumuladores.

Sin embargo esta solución inicial ha manifestado sus limitaciones ya que la finalidad de estos registros de aparatos puestos en el mercado era conocer el número de productores y las cantidades de productos que éstos ponían en el mercado para asignarles adecuadamente las obligaciones derivadas de la normativa de gestión de residuos. Es decir, existe una vinculación directa entre la puesta en el mercado tanto de aparatos eléctricos y electrónicos como de pilas, acumuladores y baterías, con las obligaciones medioambientales que se deben cumplir en materia de objetivos de gestión de residuos. Este interés o finalidad era (y es) ajeno a los intereses y competencias del actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Por estas razones, se considera que la llevanza de ambos Registros estaría mejor ubicada en el departamento ministerial con competencias medioambientales y en materia de residuos.

Por otra parte, con posterioridad a esta atribución de competencias al entonces Ministerio de Industria la Ley 22/2011 de 28 de julio crea en su artículo 39 el Registro de producción y gestión de residuos, compartido y único en todo el territorio nacional, lo que ya suponía dotar de instrumentos de registro en temas de residuos ubicados en el actual Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Finalmente, en 2018 se aprobaba el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, que allanaba el camino hacia un modelo más eficaz y coherente.

En la actual revisión de la ley, se pretende la creación de un Registro de Productores de Productos que conlleve la obligación de inscripción y de remisión periódica de información de los productores de productos introducidos en el mercado nacional por los productores de productos sujetos a la responsabilidad ampliada del productor. No sería coherente mantener un modelo que suponga la coexistencia de distintos registros con la misma finalidad y bajo el mismo marco normativo. Por ello, en aras de asegurar la eficacia y eficiencia propias de toda administración Pública y con el objeto de eliminar duplicidades, se hace necesario trasladar las secciones de AEE y de pilas al Registro de Productores de Productos.

En relación a otra de las disposiciones adicionales (Disposición adicional octava relativa a la tramitación electrónica) en la que se prevé que la tramitación de los procedimientos administrativos y de las obligaciones de información previstas en la ley se debe llevar a cabo por vía electrónica, es necesario mencionar que dicha obligación se establece de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y que en el caso de las personas físicas, no se refiere a cualquier persona individualmente, sino a las personas físicas que lleven una actividad económica relacionada con la gestión de los residuos (como por ejemplo, un agente o negociante).



Entre las disposiciones finales se encuentra la dedicada a la habilitación para realizar el desarrollo reglamentario de la Ley. Para la adaptación al progreso científico y técnico, y a la normativa comunitaria aprobada mediante decisiones de la Comisión Europea, en determinadas ocasiones, expresamente mencionadas en esta disposición final, este desarrollo reglamentario es necesario mediante orden ministerial, para garantizar que se realice por medio de un procedimiento ágil que permita modificaciones puntuales de carácter técnico.

En concreto en relación con la adaptación de los anexos de la Ley al progreso científico y técnico, la habilitación de desarrollo reglamentario está prevista a favor del Gobierno, con excepción de los casos que regulan cuestiones de menor relevancia regulatoria, como son los anexos IX al XVI donde se regula el contenido de documentos o solicitudes dirigidas a la administración o el contenido de las propias resoluciones administrativas, y los anexos II y III que regulan la desagregación de las operaciones de tratamiento de residuos, cuyo contenido está sujeto a la aparición de nuevas técnicas u operaciones de tratamiento de residuos, por ello es necesaria cierta agilidad de estos nuevos códigos desagregados de las operaciones de tratamiento, de cara a poder adaptar las autorizaciones de las instalaciones de tratamiento, y que éstas operen adecuadamente, y de cara al correcto funcionamiento del procedimiento de traslado de residuo, y de la obtención de información de forma adecuada para su remisión a la Comisión Europea. Por último, en relación al anexo XVI, dado que regula el procedimiento de toma de muestra de un residuo, que tiene un carácter fundamentalmente técnico, no se considera oportuno que su modificación debiera ser llevada a cabo por una norma de rango superior a una Orden ministerial.

Por otro lado, la disposición final sexta, prevé el desarrollo reglamentario, en el plazo de 3 años, de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para nuevos flujos, como son, los textiles, los muebles y enseres, y los plásticos de uso agrario; y el desarrollo en 5 años de un estudio comparado de la normativa autonómica reguladora de los residuos sanitarios, para la evaluación de la necesidad de desarrollo reglamentario de ámbito nacional.

Por último, la disposición final décima establece la fecha de entrada en vigor de la ley, que será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», para dar cumplimiento al plazo de transposición de las dos directivas citadas en el párrafo anterior, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno. Si bien los impuestos regulados en el Título VII entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de la norma en el BOE en el caso del impuesto regulado en el Capítulo I, y el primer día del segundo trimestre natural siguiente a la publicación en el BOE, en el caso del impuesto regulado en el Capítulo II.

Entre los anexos destacan los anexos II y III, correspondientes a las operaciones de valorización y eliminación, en los que se transponen los correspondientes anexos de la directiva, aunque incluyendo un mayor nivel de desagregación de estas operaciones, para asegurar la correcta identificación de los principales tratamientos existentes.

La descripción de las operaciones de tratamiento contenida en los anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, procedente de la Directiva comunitaria, resulta insuficiente a la hora de describir los tratamientos de residuos que se realizan en la actualidad en las instalaciones de tratamiento existentes. De hecho, desde la entrada en vigor de la ley de 2011 han tenido lugar diversos desarrollos normativos que se apoyan en la codificación de las operaciones de valorización y eliminación de residuos, como el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, o nuevos instrumentos de trazabilidad, como el Registro de Producción y Gestión de Residuos, que han puesto de manifiesto las carencias de la codificación existente.

Por tanto, para asegurar la correcta identificación de los tratamientos resulta necesario desagregar las operaciones de valorización y eliminación de los citados anexos e identificar mediante códigos diferenciados los principales tratamientos existentes.



Por otra parte, la Directiva (UE) 2018/851 modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE para introducir entre las operaciones de valorización de residuos enumeradas en el citado anexo las operaciones de preparación para la reutilización y de relleno. Así pues, resulta necesario adecuar la codificación de las operaciones de tratamiento de residuos (eliminación y valorización) a las exigencias derivadas de la nueva directiva marco de residuos.

El desglose de las operaciones de eliminación y valorización de los anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, propuesto pretende describir con precisión las transformaciones que sufren los residuos en las instalaciones de tratamiento. Para ello, se han identificado, y codificado, las principales operaciones de tratamiento que se llevan a cabo dentro de cada una de las operaciones de eliminación y valorización enumeradas en los Anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en las instalaciones de tratamiento de residuos.

El desglose realizado permitirá asegurar un lenguaje común en las autorizaciones de estas instalaciones de tratamiento y facilitará el intercambio de información sobre la gestión de residuos entre administraciones y empresas. Permitirá además mejorar la trazabilidad de los residuos y sus traslados al asegurar la correcta identificación de los tratamientos, y facilitará la elaboración de estadísticas sobre la gestión de los residuos y el reporte de información relativa al cumplimiento de los objetivos comunitarios de residuos.

Las modificaciones propuestas en estos anexos formaban parte de un proyecto de orden ministerial específico que sin embargo, por su coincidencia en el tiempo con la elaboración y tramitación de la nueva ley básica de residuos, se ha incluido finalmente en este proyecto normativo. El proyecto de orden ministerial había sido objeto de una serie de trámites iniciales, entre ellos la consulta pública previa de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, entre el 8 de noviembre y el 10 de diciembre de 2018, tal como se describe en el correspondiente apartado de esta memoria.



C. ANÁLISIS JURÍDICO

1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO

Respecto al fundamento jurídico del Proyecto, hay que acudir en primer lugar a los artículos 87 y 88 de la Constitución. Así, el apartado 1 del artículo 87 establece que *“La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”*, mientras que el artículo 88 determina que *“Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, titulado *“Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”*, dispone en su párrafo primero que *“El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”*.

Por otro lado, la presente Ley tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, con excepción de los siguientes artículos:

- a) Los artículos 12.5, 15.3, la disposición adicional octava, la disposición adicional undécima y la disposición final séptima, tienen el carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18ª, de la Constitución Española.
- b) Los artículos 12.3.c), 32 y 108 apartados 2.j), 2.k), 3.h), y 3.i), 3.j), y 3.k) en lo que respecta al traslado de residuos desde o hacia países terceros no miembros de la Unión Europea, tienen el carácter de legislación sobre comercio exterior, competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.10.ª de la Constitución Española.
- c) Los artículos 20.6, 23.5. b) y c), 51 y la disposición adicional sexta, se dictan al amparo del artículo 149.1.11.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de la ordenación de los seguros.
- d) Los artículos 98.3 y 99.5 en lo que se refiere a la inscripción de notas marginales en el Registro de la Propiedad, se dictan al amparo del artículo 149.1.8ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros públicos.
- e) El título VII, la disposición adicional séptima, la disposición transitoria sexta, la disposición transitoria séptima, la disposición adicional octava, los apartados 1.h) y 3 de la disposición final tercera, la disposición final cuarta, y la disposición final octava, se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda General prevista en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución Española

Por otro lado, los títulos IV y V de esta Ley tienen carácter de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.13ª y 23ª de la Constitución Española.

Por otra parte esta norma no es sino la incorporación de una directiva comunitaria que, en virtud del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, obligará al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, y de conformidad con al artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea,



por el que “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”.

Dado que la norma anterior que estableció la regulación sobre residuos y suelos contaminados adoptaba la forma de ley, se estima conveniente mantener esta forma.

Dada la presencia del material plástico en prácticamente todos los flujos de residuos (envases, aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos, etc.), y puesto que su regulación específica es de carácter transversal, se ha decidido abordar la incorporación de la Directiva 2019/904/UE de manera conjunta a la de la Directiva 2018/851/UE, dedicando a los plásticos un título específico.

El proyecto normativo contempla además que la regulación de distintos flujos de productos en relación con la gestión de sus residuos o de flujos específicos de residuos y de tratamientos de los mismos en la normativa española, se llevará a cabo a través de normas de carácter reglamentario que desarrollan las disposiciones de la ley básica.

2. ENGARCE CON EL DERECHO NACIONAL

El proyecto normativo es coherente con el derecho nacional vigente, al no alterar las competencias en materia de gestión de residuos que se regulan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 25.2.b), 26.1.a), 26.1.b), 26.2.a), 36.1.c) y 87.2).

El artículo 25.2 b) establece que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del estado y de las comunidades autónomas, en medio ambiente, la gestión de residuos sólidos urbanos.

El Artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de recogida de residuos. Los Municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán prestar además los servicios de tratamiento de residuos. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios de recogida y transporte de residuos.

Finalmente el artículo 36.1 c) establece que son competencias propias de la Diputación la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Por su parte el presente anteproyecto de ley regula **en el apartado 5 del artículo 12** relativo a “Competencias administrativas” que:

Corresponde a las entidades locales, o a las diputaciones forales cuando proceda:

- a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta ley, de las que en su caso dicten las comunidades autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.
- b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Las Entidades Locales podrán:



- a) Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.
- b) Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.
- c) A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.
- d) Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales.

Se trata por tanto de dos leyes que se complementan, manteniendo en todo momento la coherencia debida al ordenamiento jurídico.

En relación con la coherencia de este proyecto normativo con el derecho nacional vigente en materia medioambiental, dicha coherencia está garantizada al transponerse mediante esta norma dos Directiva comunitarias en materia de residuos. Teniendo en cuenta que la normativa nacional en materia medioambiental procede, en su mayor parte, de normativa comunitaria, todos estos instrumentos regulatorios son coherentes entre sí y responden al enfoque coordinado de la política medioambiental de la Unión Europea.

Mención especial requiere la regulación de la normativa de envases y residuos de envases. Para garantizar la coherencia de ésta con la normativa estatal básica, se planificó que los trabajos de transposición de la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, que también formaba parte del paquete legislativo de economía circular, se realizasen en paralelo con la elaboración de la presente ley, pero condicionando su regulación a la redacción final incluida en este proyecto normativo. Así pues, una vez finalizada la revisión de todas las observaciones recibidas a la Ley, y cerrados los principales aspectos técnicos de la regulación de la responsabilidad ampliada del productor se ha comenzado la redacción final del reglamento regulador de los envases y residuos de envases que derogará la vigente (con rango reglamentario) Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y su reglamento de desarrollo.

Si bien ya la Ley 22/2011 preveía la adaptación de todas las normas reguladoras de los distintos flujos de residuos, en el caso de los envases y residuos de envases esta adaptación no llegó a producirse. Por ello, es especialmente relevante la adaptación que debe llevarse a cabo del régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases a través del nuevo real decreto, que debe además tener en cuentas la novedades introducidas por la modificación de la norma comunitaria sobre envases, entre las que hay que destacar la obligada regulación de la RAP para los envases comerciales e industriales (en la actual norma nacional la RAP es obligatoria solo para los envases domésticos), y la obligación de financiación de todos los costes asociados a la RAP, y no únicamente el “extra-coste” como se hace en la actualidad para la gestión de los envases domésticos a los ayuntamientos conforme a la ley 11/1997.

Por otro lado, y dado que ya existe regulación sobre la responsabilidad ampliada del productor para distintos flujos de residuos en el Derecho nacional, será necesario una revisión de esta



normativa para su adecuación a la regulación marco sobre RAP que se recoge en esta Ley. Para ello, se ha incluido una disposición transitoria para esta adaptación.

Respecto al Real Decreto vigente sobre residuos de construcción y demolición, a pesar de que no regula la RAP, se va a llevar a cabo igualmente su revisión teniendo en cuenta las novedades incluidas en la Ley sobre estos residuos (por ejemplo, la obligación de demolición selectiva) y la necesaria adopción de medidas para fomentar el uso de materiales procedentes de RCDs.

En el ámbito de los suelos contaminados, no se estima necesario que se revise el Real Decreto vigente, dado que el régimen jurídico regulado en la nueva Ley no ha modificado los principales elementos de dicho Real Decreto.

3. ENGARCE CON EL DERECHO DE LA UE

Respecto al derecho de la Unión Europea, este anteproyecto es necesario para la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, derivada ésta última del Plan de Acción comunitario y de su Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular. La transposición de estas dos normas europeas se realiza de manera íntegra mediante la presente norma; si bien algunas cuestiones requerirán de desarrollo reglamentario tal como se indica en las correspondientes disposiciones, en coherencia con los plazos marcados por la propia Directiva comunitaria, en el caso de los desarrollos de la responsabilidad ampliada del productor para determinados productos de plástico de un solo uso.

La mejora de la gestión de los residuos es una prioridad en la política ambiental de la Unión Europea. Así, los objetivos buscados a través de la regulación comunitaria son la protección, preservación y mejora del medio ambiente y de la salud humana, la garantía de una utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales y la promoción de los principios de economía circular.

La normativa europea en la materia, complementaria a las normas que se transponen, viene representada por las siguientes disposiciones:

- La Directiva 2008/09/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos.
- Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.
- La Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.
- La Directiva 2012/19/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).
- Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011 , sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos
- La Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE.
- La Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil.



- Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 , sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE
- Directiva 86/278/CEE del Consejo de 12 de junio de 1986 relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura.
- El Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006 , relativo a los traslados de residuos

Adicionalmente, se considera que este proyecto normativo permite avanzar en la economía circular siendo coherente con el Pacto Verde Europeo, recientemente adoptado por la Comisión Europea, el cual incluye entre sus medidas el refuerzo de la denominada economía circular.

En coherencia con lo anterior, la Comisión ha planteado en marzo de 2020 un nuevo Plan de Acción de Economía Circular, que se apoya en una serie de iniciativas que se interrelacionan para configurar una Política marco de productos sostenibles fuerte y coherente con la jerarquía de residuos al promocionar la prevención de generación de residuos. Para ello, introduce medidas encaminadas a potenciar la durabilidad y reutilización, combatir la obsolescencia o promocionar la remanufactura, entre otras. También incrementa los esfuerzos para empoderar a los consumidores o robustecer el mercado de materias primas secundarias.

4. ENTRADA EN VIGOR

El plazo de transposición de la Directiva 2018/851/UE finaliza el 5 de julio de 2020, mientras que el de la Directiva 2019/904/UE finaliza el 3 de julio de 2021

Se prevé su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», conforme al artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en su segundo párrafo, por el cual se menciona el plazo para la transposición de directivas europeas. En otras palabras, la inmediatez en la entrada en vigor se justifica en el plazo máximo de transposición que establece la primera de las directivas que se transponen, el 5 de julio de 2020. Si bien el impuesto regulado en el Título VII entrará en vigor con efectos desde el 1 de julio de 2021.

No obstante lo anterior, la entrada en vigor del Capítulo I del Título VII de la ley será a los tres meses de la publicación de esta norma en el «Boletín Oficial del Estado», y la entrada en vigor del Capítulo II del Título VII de esta ley, el primer día del segundo trimestre natural siguiente a la publicación de la norma en el «Boletín Oficial del Estado».

A este respecto debe tenerse en cuenta que el ámbito temporal de aplicación de las normas tributarias, cuya entrada en vigor está regulada en el artículo 10.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre), así como el principio general de irretroactividad de las mismas, regulado en el artículo 10.2 dicha ley, interpretado conforme a la jurisprudencia constitucional, justifican que esta disposición entre en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a los efectos de la aplicación de la excepción respecto de la regla general de entrada en vigor a la que se refiere el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE de 28 de noviembre).

5. VIGENCIA TEMPORAL

Se trata de una norma con vigencia indefinida.

6. DEROGACIÓN NORMATIVA



La disposición derogatoria única menciona expresamente la derogación de:

1. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
2. El Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.
3. La Orden/MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.
4. La Orden de 13 de octubre de 1989 por la que se determinan los métodos de caracterización de los residuos tóxicos y peligrosos.

En relación con la derogación del Real Decreto 833/1988, ésta se realiza de manera expresa a través de esta disposición, una vez se han ido incorporando en distintas normas estatales en el ámbito de los residuos sus disposiciones: principalmente en el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, y a través del presente proyecto normativo en lo que respecta a las disposiciones relativas a las obligaciones de los productores y gestores de residuos peligrosos.

Por otro lado, se procede también a la derogación expresa de la Orden MAM/304/2002, dado que parte de su contenido estaba ya derogado de facto al ser esta norma una transposición de una Decisión comunitaria (2000/532/CE) que ha sido modificada con posterioridad, sin haberse producido transposición de esta modificación, al no ser necesaria por ser una pieza normativa comunitaria de directa aplicación. Por otro lado, parte del contenido de esta Orden ya estaba también derogado al incluir las operaciones de tratamiento de residuos R y D que habían sido incluidas como anexos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, en transposición de la Directiva 2008/98/CE que también las incluía como anexos, y las cuales se incluyen asimismo nuevamente (y de forma desarrollada) en los anexos de este proyecto normativo.

Por último, se procede a la derogación de la Orden de 13 de octubre de 1989, al incluirse su contenido como anexo (XVI) de este proyecto normativo.

7. TABLAS DE CORRESPONDENCIAS

A. Directiva (UE) 2018/851

Directiva UE 2018/851	Directiva 2008/98/CE	Anteproyecto de ley
APARTADOS	ARTÍCULOS	ARTÍCULOS
Apartado 1	Sustituye art. 1	Art. 1
Apartado 2	Añade art. 2.2.e)	Art. 3.3.e)
Apartado 3	Añade art. 3.2 bis. Añade art. 3.2 ter. Añade art. 3.2 quater. Sustituye art. 3.4 Añade art. 3.4 bis Sustituye art. 3.9 Sustituye art. 12.c) Añade art. 3.15 bis Añade art. 3.17 bis Añade art. 3.21	Art. 2.ak) Art. 2.as) Art. 2.ap) Art. 2.g) Art. 2.an) Art. 2.m) Art. 2.x).3º Art. 2.az) Art. 2.ah) Art. 2.ag)
Apartado 4	Añade art. 4.3	Art. 8.2
Apartado 5	Sustituye parte introductoria art. 5.1 Sustituye art. 5.2 Añade art. 5.3	Art. 4.1 Art. 4.2 Art. 4.3 y 4.5



Directiva UE 2018/851	Directiva 2008/98/CE	Anteproyecto de ley
APARTADOS	ARTÍCULOS	ARTÍCULOS
Apartado 6	Sustituye parte introductoria y apartado a) del art. 6.1 Suprime el párrafo segundo del art. 6.1 Sustituye art. 6.2 Sustituye art. 6.3 Sustituye art. 6.4 Añade art. 6.5	Art. 5.1 No consta Art. 5.2 Arts. 5.2 y 5.3 Art. 5.3 Art. 5.6
Apartado 7	Sustituye primera frase art. 7.1 Sustituye art. 7.2 Suprime art. 7.5	No se transpone Art. 6.3 No consta
Apartado 8	Añade dos párrafos al art. 8.1 Sustituye art. 8.2 Añade art. 8.5	Arts. 37.2 y 39Arts. 37.1.a) No se transpone
Apartado 9	Añade art. 8 bis Art. 8.bis.1 Art. 8.bis.2 Art. 8.bis.3 Art. 8.bis.4 Art. 8.bis.5 Art. 8.bis.6 Art. 8.bis.7 Art. 8.bis.8	Art. 41.a), b), c), d) Art. 41.e) y f) Art. 42, 46, 47. Art. 43 Art. 40, 53, 54 Art. 47 DF 5ª Art. 48
Apartado 10	Sustituye art. 9: Art. 9.1 Art.9.2 Art. 9.3 Art. 9.4 Art. 9.5 Arts. 9.6, 9.7, 9.8 y 9.9	Art. 18.1 Art. 18.4 Art. 14.3 Art. 26.3 Art. 14.3 No se transponen
Apartado 11	Sustituye art. 10: Art. 10.1 Arts. 10.2, 10.4 y 10.5 Art. 10.3 Art. 10.6	Art. 24.1 Art. 25.1 Art. 25.5 Art. 65.6
Apartado 12	Sustituye título art. 11 Sustituye art 11.1 Sustituye parte introductoria art 11.2 Añade arts. 11.2.c), 11.2.d) y 11.2.e) Sustituye arts. 11.3, 11.4 y 11.5 Añade arts. 11.6 y 11.7	No procede Arts. 24, 25 y 30.3 Art. 26.1 Arts. 26.1.c), 26.1.d), 26.1.e) No se transpone No se transpone
Apartado 13	Añade art. 11 bis Añade art. 11 ter	Anexo VIII No se transpone
Apartado 14	Sustituye art. 12: Art. 12.1 Art. 12.2	Art. 27 No se transpone
Apartado 15	Sustituye art. 14	Art. 11.1 y 2.
Apartado 16	Sustituye art. 18.3	Arts. 21.c) y 23.5.d)
Apartado 17	Sustituye art. 20: Art. 20.1 Arts. 20.2 y 20.3	Art. 25.2.e) Art. 22



Directiva UE 2018/851	Directiva 2008/98/CE	Anteproyecto de ley
APARTADOS	ARTÍCULOS	ARTÍCULOS
	Art. 20.4	No se transpone
Apartado 18	Sustituye arts. 21.1.a), 21.1.b) y 21.1.c) Añade art. 21.4	Art. 29 No se transpone
Apartado 19	Sustituye art. 22: Art. 22.1 Art. 22.2 Art. 22.3	Arts. 25.2.b) y 28.1 Art. 28 No se transpone
Apartado 20	Sustituye arts. 27.1 y 27.4	No se transpone
Apartado 21	Sustituye arts. 28.3.b) y 28.3.c) Añade arts. 28.3.c bis), 28.3.c ter), 28.3.f) y 28.3.g) Sustituye art. 28.5	Anexo VII Anexo VII Art. 15.4
Apartado 22	Sustituye art. 29.1 Sustituye primer párrafo art. 29.2 Añade art. 29.2 bis Suprime arts. 29.3 y 29.4	Art. 14 Art. 14 Art. 14 No constan
Apartado 23	Sustituye art. 30.2	No se transpone
Apartado 24	Sustituye art. 33.2	No se transpone
Apartado 25	Sustituye art. 35.1 Añade art. 35.4 Añade art. 35.5	Arts. 63, 64.1 y 65.1 Art.63 No se transpone
Apartado 26	Sustituye art. 36.1	Título IX
Apartado 27	Sustituye art. 37	Art. 65.5
Apartado 28	Sustituye art. 38	No se transpone
Apartado 29	Añade art. 38 bis	No se transpone
Apartado 30	Sustituye art. 39	No se transpone
Apartado 31	Sustituye texto operaciones R3, R4 y R5 en el Anexo II	Anexo II
Apartado 32	Añade Anexo IV bis Añade Anexo IV ter	Anexo V No se transpone

B. Directiva (UE) 2019/904

Directiva UE 2019/904	Anteproyecto de ley
ARTÍCULO	ARTÍCULO
Artículo 1	Artículo 1
Artículo 2	Artículo 3.1.b)
Artículo 3:	Artículo 2:
Artículo 3.1	Artículo 2.s)
Artículo 3.2	Artículo 2.y)
Artículo 3.3	Artículo 2.u)
Artículo 3.4	Artículo 2.d)
Artículo 3.5	Artículo 2.aj)
Artículo 3.6	Artículo 2.o)
Artículo 3.7	Artículo 2.h)
Artículo 3.8	Artículo 2.r)
Artículo 3.9	Artículo 2.ai)
Artículo 3.10	Artículo 2.ag)
Artículo 3.11	Artículo 2.aa)
Artículo 3.12	Artículo 2.ad)
Artículo 3.13	Artículo 2.ae)



Directiva UE 2019/904	Anteproyecto de ley
ARTÍCULO	ARTÍCULO
Artículo 3.14 Artículo 3.15 Artículo 3.16 Artículo 3.17 Artículo 3.18	Artículo 2.aw) Artículo 2.l) Artículo 2.t) Artículo 2.ñ) Artículo 2.ab)
Artículo 4: Artículo 4.1 Artículo 4.2	Artículos 55 y 65.5 No se transpone
Artículo 5	Artículo 56
Artículo 6: Artículos 6.1 y 6.2 Artículos 6.3 y 6.4 Artículo 6.5	Artículo 57.1 No se transponen Artículos 57.2 y 57.3
Artículo 7: Artículo 7.1 Artículo 7.2 Artículo 7.3	Artículo 58.1 No se transpone Artículo 58.2
Artículo 8: Artículo 8.1 Artículo 8.2 Artículo 8.3 Artículo 8.4 Artículo 8.5 Artículos 8.6 y 8.7 Artículo 8.8 Artículo 8.9	Artículo 60.1 Artículo 60.2 Artículo 60.3 Artículo 60.4 Artículos 41.a) Artículo 40 Artículo 60.5 y 71.5 Artículo 60.5
Artículo 9: Artículo 9.1 Artículos 9.2 y 9.3	Artículo 59 No se transponen
Artículo 10	Artículo 61
Artículo 11	Artículos 14, 15 y 62
Artículo 12	Artículo 55.3
Artículo 13: Artículos 13.1 y 13.2 Artículos 13.3 y 13.4	Artículo 65.5 No se transpone
Artículo 14	Capítulo II del Título IX
Artículo 15	No se transpone
Artículo 16	No se transpone
Artículo 17	No se transpone
Artículo 18	No se transpone
Artículo 19	No se transpone
Anexo	Anexo IV



D. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

La elaboración y tramitación de esta ley se ha efectuado de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

1. TRAMITACIÓN PREVIA A LA PRIMERA LECTURA EN CONSEJO DE MINISTROS

En primer lugar, se han sustanciado los trámites de consulta pública previa para la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las directivas que transpone el proyecto normativo, con carácter previo a la elaboración del texto, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:

- La **consulta pública previa la transposición de la Directiva (UE) 2018/851** se realizó con inicio el 11 de abril y fin el 13 de mayo de 2019, planteando como cuestiones para las que se pretendía recabar información las siguientes:
 - o ¿Qué cuestiones considera prioritarias abordar en la transposición de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos?
 - o ¿Considera que deben revisarse cuestiones adicionales a las incluidas en la Directiva 2018/851 de la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados?

Se recibieron en esta consulta observaciones de 70 interesados (3 de ellos fuera de plazo), de las cuales la gran mayoría procedían de entidades privadas vinculadas al sector de los residuos (asociaciones de gestores, sistemas de responsabilidad ampliada, etc.), 7 de organizaciones ecologistas, 4 de CCAA, algunas de asociaciones vinculadas a la agroalimentación (FIAB, ANEABE, CEDECARNE, ACES, ANGED), y algunas alegaciones de particulares y otra asociaciones (por ejemplo, consumidores y usuarios de Extremadura). Los 70 alegantes presentaron más de 420 observaciones (390 presentadas en plazo), todas ellas analizadas y, en su caso, tomadas en consideración conforme a la tabla que puede verse en los anexos.

Con carácter general, muy pocos alegantes contestaron de manera concreta a las dos preguntas señaladas en la consulta pública previa. De los pocos alegantes que respondieron a la primera de ellas, la mayoría se decantaba por la elaboración de un nuevo texto normativo. Esta fue la opinión final también del MITERD, tal y como se ha expuesto anteriormente.

En relación con las propuestas concretas relativas al contenido de la futura norma, con carácter general se mezclaron las cuestiones relativas a la transposición de preceptos de la nueva directiva, y aquéllas cuestiones adicionales que se ha considerado por parte de los alegantes que deben revisarse de la actual ley (preguntas 1 y 2). A modo de resumen, las principales alegaciones recibidas se centran en tres cuestiones prioritarias:

1. Revisión de la RAP. El principal núcleo de alegaciones hace referencia a la transposición de las nuevas disposiciones contenidas en el artículo relativo a la RAP (artículo 8 bis de la directiva). Si bien dentro de este ámbito las sugerencias son muy variadas, se repiten como cuestiones las siguientes:
 - Definir claramente las funciones y responsabilidades de todos los agentes intervinientes en la RAP.



- Delimitar claramente los costes de la RAP, que deben incluir los estructurales del propio sistema, y respetar el principio de responsabilidad compartida con otros agentes intervinientes.
 - Revisar el régimen sancionador ampliando sanciones, respetando el principio de proporcionalidad, y teniendo en cuenta la reincidencia. Establecer mecanismos de control para el fraude dentro del ámbito de la RAP (free riders).
2. Clarificación de los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, flexibilizando y facilitando su aplicación.
 3. Fiscalidad armonizada al vertido, para desincentivar esta opción de gestión en favor de la preparación para la reutilización y el reciclado y el cumplimiento de los objetivos comunitarios; y uso de otras medidas fiscales para favorecer el reciclado (por ejemplo, IVA reducido a productos reciclados).

Otras cuestiones que se repitieron en las observaciones, aunque en menor medida son:

- Establecimiento obligatorio de SDDR en el ámbito de los residuos de envases, a favor de lo cual se muestran todas las ONG y alguna otra organización (Greenpeace, Amigos de la Tierra, Retorna, Recircula, Gremi de recuperació). Expresamente en contra sólo se ha expresado la distribución (ACES y ANGED).
- Regulación de la RAP para el residuo textil, promovido por varias asociaciones del ámbito de la preparación para la reutilización de estos residuos.

Con relación a estas principales propuestas, la valoración inicial de la SGR fue la siguiente (para la valoración individualizada de todas las observaciones ver Anexo):

- En relación con la RAP: la regulación de la RAP en la norma nacional transpondrá las disposiciones de la directiva comunitaria en los mismo términos en los que se regula en ésta, incluyendo la determinación de costes. Se recogerán todas las disposiciones incluidas en el texto comunitario, y su concreción para distintos flujos de residuos se realizará en el desarrollo reglamentario de cada uno de ellos. Se prevé revisar el régimen sancionador de la actual ley para incluir infracciones específicas en el ámbito de la RAP, si se considera necesario.
- Subproductos y fin de la condición de residuo: la modificación de la ley va a reforzar el establecimiento de criterios de fin de condición de residuo para distintos materiales. Asimismo, la modificación normativa va a contemplar una simplificación de la declaración de subproductos, para agilizar el actual procedimiento. En ambos casos se pretende posibilitar la declaración "caso por caso" por parte de las comunidades autónomas en los términos recogidos por la directiva.
- En relación con la fiscalidad ambiental aplicada al vertido de residuos, se tendrán en consideración las observaciones recibidas para el posible establecimiento de instrumentos económicos para desincentivar el vertido en beneficio del aumento de la preparación para la reutilización y el reciclado para el cumplimiento de los objetivos comunitarios. En cualquier caso, el ámbito para el establecimiento de las bases de esta regulación se abordará en el real decreto específico de la operación de depósito en vertedero.
- En relación con el establecimiento de un SDDR para los envases y residuos de envases, está previsto que la modificación de la ley incluya la posibilidad de implantar SDDR. Asimismo, el Ministerio tiene previsto llevar a cabo un estudio de carácter independiente para determinar su posible implantación.
- Por último, sobre la posible regulación de la RAP en el ámbito de los residuos textiles, una vez transpuesta la regulación básica de los regímenes de RAP en la legislación



nacional, se valorará la pertinencia de llevar a cabo el desarrollo reglamentario específico para establecer la RAP para el flujo de residuos textiles.

- La **consulta pública previa sobre la transposición de la Directiva (UE) 2019/904**, planteando como cuestiones para las que se pretendía recabar información las siguientes:
 - o ¿Qué cuestiones considera prioritarias abordar en la transposición de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente?

Se recibieron en esta consulta observaciones de 35 interesados (1 de ellos fuera de plazo), de los cuales la gran mayoría procedían de entidades privadas vinculadas al sector de los residuos (asociaciones de gestores, sistemas de responsabilidad ampliada, etc.), 5 de organizaciones ecologistas, 2 de comunidades autónomas, algunas de asociaciones vinculadas a la agroalimentación (FIAB, ANEABE, CEDECARNE, FEDEPESCA, ACES, ASEDAS), asociaciones vinculadas al ciclo de vida del plástico (alegaciones conjuntas de ANAIP, ANARPLA, CICLOPLAST y PLASTICSEUROPE) y algunas alegaciones de particulares y otras asociaciones (por ejemplo, Mesa del Tabaco). Los 35 alegantes presentaron más de 130 observaciones, todas ellas analizadas y, en su caso, tomadas en consideración conforme a la tabla que puede verse en los anexos.

Algunos alegantes proponen la incorporación de la directiva en una norma diferenciada y no integrada en la ley básica de residuos. Por los motivos ya expuestos, se considera más oportuno aprobar una única ley.

Las principales cuestiones relativas al contenido abordadas por los alegantes en esta fase de consulta tienen que ver con el grado de ambición de las medidas que se vayan a incluir en la normativa española en transposición de la directiva. Mientras que las observaciones de las organizaciones ecologistas y de particulares apuestan por un elevado grado de ambición de las medidas proponiendo medidas de restricción y reducción de determinados productos, y apuesta por la reutilización, los sectores relacionados con la producción y distribución del plástico proponen la adopción de medidas “de mínimos” que no se alejen de lo ya contenido en la Directiva.

Sobre esta cuestión, teniendo en cuenta que ambas posturas adoptadas por los alegantes son prácticamente opciones opuestas, el MITERD pretende abordar la incorporación de la directiva en nuestro ordenamiento jurídico, en los términos previstos en ésta y desarrollando medidas específicas a nivel nacional, donde la norma comunitaria ha dejado margen y ha dado un mandato a los estados miembro para ello. En cualquier caso, el desarrollo a nivel nacional siempre tendrá en cuenta las especificaciones que se desarrollen a nivel comunitario en virtud de determinadas disposiciones de la Directiva donde se ha dado un mandato a la propia Comisión de desarrollo de criterios comunes (por ejemplo, los criterios relativos a la determinación de los costes de limpieza de la basura dispersa). Por último, se debe mencionar que la intención del MITERD es incluir objetivos cuantitativos y medidas ambiciosas para alcanzar las reducciones esperadas en el consumo de determinados productos, así como para abordar la problemática ambiental asociada al abandono de determinados productos de plástico en la naturaleza.

Otras cuestiones planteadas por más de un alegante, y que también han sido planteadas en la consulta pública previa de la Directiva (UE) 2018/851, son las relacionadas con el desarrollo de la RAP. En concreto se reiteran comentarios relativos a la ecomodulación de tarifas en los sistemas de la RAP, así como el establecimiento de un SDDR obligatorio para los residuos de envases.



Al respecto de estas propuestas, la valoración por parte del Ministerio (que puede verse en el correspondiente anexo de esta memoria) indica que la ecomodulación en el ámbito de la RAP ya está prevista en la Directiva (UE) 2018/851, por lo que la regulación posterior que se lleve a cabo de la RAP deberá tener en cuenta esta modulación de las aportaciones de los productores. En relación al establecimiento de un SDDR para los envases y residuos de envases, se menciona que la modificación proyectada de la ley está previsto que incluya la posibilidad de implantar SDDR, mediante desarrollo reglamentario. Asimismo, el MITERD tiene previsto llevar a cabo un estudio de carácter independiente para determinar su posible implantación.

La valoración individualizada de todas las observaciones recibidas en esta fase, se pueden consultar en el correspondiente anexo.

Los anexos III y IV relativos a las operaciones de valorización y eliminación de residuos formaban parte de un proyecto de orden ministerial específico que sin embargo, por su coincidencia en el tiempo con la elaboración y tramitación de la nueva ley básica de residuos, se ha incluido finalmente en este proyecto normativo. El proyecto de orden ministerial había sido objeto de una **consulta pública previa sobre el proyecto de orden ministerial, por la que se modifican los Anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados**, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, entre el 8 de noviembre y el 10 de diciembre de 2018, y siendo las cuestiones concretas planteadas las siguientes:

- ¿Considera necesario desagregar los códigos de las operaciones de eliminación y valorización de residuos establecidos en los anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados?
- Si la respuesta es afirmativa, ¿En su opinión, cómo debiera ser esa desagregación?

Se recibieron 25 comentarios y observaciones por escrito de comunidades autónomas, empresas, particulares y representantes de sectores potencialmente afectados.

Los comentarios y observaciones se refirieron especialmente a los siguientes aspectos:(la valoración individualizada de cada una de las observaciones puede consultarse en el correspondiente anexo)

- La mayor parte de los consultados consideran necesario desagregar los códigos de las operaciones de eliminación y valorización de residuos establecidos en los anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de Julio.
- Necesidad de que la desagregación mejore la definición y clasificación de las operaciones de tratamiento existentes pero sin ser excesivamente exhaustiva para no resultar inmanejable.
- La desagregación también debe permitir homogeneizar la codificación de las operaciones de tratamiento entre las distintas comunidades autónomas.
- La desagregación no debe asociarse a una obligatoriedad de operación de tratamiento para los residuos.
- En algunos casos, se formulan propuestas de desagregación concretas para determinadas operaciones de tratamiento.

Por otro lado, en cumplimiento de lo preceptuado por la Ley del Gobierno en su artículo 26.2, se ha realizado la **consulta pública previa relativa a la implantación de un impuesto que grave los artículos de plástico de un solo uso destinados a contener o proteger bienes o**



productos alimenticios, y que ha servido para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas, habiendo participado más de ciento treinta personas y entidades de todo ámbito.

Este trámite fue sustanciado mediante la publicación en el portal del Ministerio de Hacienda de un texto exponiendo los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos perseguidos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. A tal efecto, se animaba a ciudadanos, organizaciones y asociaciones que se pudieran ver afectadas, a que hicieran llegar sus comentarios en plazo de 15 días¹.

En fecha 28 de febrero de 2020, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sometió a consulta pública la posible implantación del referido impuesto.

Dentro del plazo previsto para ello, se han recibido ciento treinta y cuatro opiniones formuladas tanto por particulares como por empresas y organizaciones de sectores potencialmente afectados por la norma. Previa valoración de todas ellas, se han incorporado al borrador del texto aquellas aportaciones que, siendo viables, se ha entendido que podían contribuir a mejorarlo.

Destaca al respecto el número de sugerencias que han hecho llegar particulares y sociedad civil (un 57%), lo que pone de manifiesto el interés que suscita la elaboración de la norma fuera del mundo empresarial.

En este ámbito, no obstante, han sido también numerosas las empresas que, a título individual, han hecho llegar su postura, sin olvidar tampoco las cerca de treinta asociaciones y organizaciones empresariales que han puesto de manifiesto el sentir de sus representados.

Entre las opiniones recibidas las hay que se muestran a favor de la medida, pero también otras que muestran preocupación por la oportunidad de su aprobación; en particular, destacan los posibles efectos negativos que pudieran derivarse de la misma en el sector de la fabricación del plástico y en el de la distribución, así como la incidencia que sobre el precio final de los productos afectados podría tener el establecimiento de este impuesto.

Todo ello se ha tenido presente en la configuración del impuesto, tratando que exista un equilibrio adecuado entre el compromiso con los objetivos que se pretenden lograr y las ineludibles consecuencias que una medida de este tipo acarrea siempre en los sectores más directamente afectados y en el traslado al precio de los productos que se inscriben en su ámbito objetivo.

Se han recibido también observaciones sobre la delimitación del ámbito objetivo del impuesto, proponiéndose que el mismo se extienda a todo tipo de envases, independientemente de su función, o que incluso se amplíe o sustituya el mismo para que queden gravados los envases tipo tetrapack, popularmente conocidos como “tetrabricks”.

En este sentido, la redacción actual del texto amplía dicho ámbito a “los envases de plástico no reutilizables” y no se limita a los destinados a contener o proteger bienes o productos alimenticios. A la hora de calificar el envase, se atiende también a la composición del mismo, de manera que queden gravados aquellos que, junto con el

¹ Este trámite se realizó desde el Ministerio de Hacienda, los anexos de esta MAIN incluyen el listado de observaciones recibidas y su valoración. El expediente que acompaña el proyecto normativo no incluye, sin embargo, certificado de realización del trámite, ni copia de los correos de notificación de la fase de consulta pública previa, dado que el Ministerio de Hacienda en el procedimiento de consulta pública previa no realiza un envío de oficios notificando dicha consulta.



plástico, incorporen también otros materiales, siempre que lo hagan en un porcentaje determinado.

Por otro lado, hay opiniones que ponen de manifiesto las virtudes del plástico frente a otros materiales (coste, versatilidad, contribución a la higienización de la cadena distribución de alimentos, facilidad de reciclado...) y que inciden en la importancia de no penalizar su uso, sino tan solo el hecho de que el envase utilizado no se acabe reciclando. Otras opiniones versan sobre la configuración del hecho imponible, para que el mismo se configure a partir de la generación de residuos y no de la producción de envases de plástico.

Tomando en consideración la importancia que el proceso de reciclado ha de tener en la solución del problema medioambiental que se aborda, el impuesto contempla una reducción de la base imponible equivalente a la cantidad del plástico incorporado al proceso de fabricación, expresada en kilogramos. Se exige, además, que plástico reciclado sea proveniente de envases utilizados en el territorio de aplicación del impuesto, para evitar con ello la "importación" de residuos y que ello conduzca a que se agrave aún más el problema en el interior de nuestras fronteras.

En línea con lo anterior, son varias las opiniones que atienden a la fijación del tipo impositivo para conseguir un mayor impacto ecológico de la medida, proponiendo tipos reducidos para el polipropileno mono material, o ligar los tipos impositivos a las emisiones de CO₂ que se genera en los procesos de fabricación y reciclado, al coste del reciclado, y a la viabilidad del mismo, animando a establecer tipos incrementados para los envases que presenten mezclas que dificulten la labor de recuperación. Se propone aquí también que los tipos que finalmente se establezcan vayan incrementándose al alza cada año, hasta lograr el objetivo perseguido de desincentivar definitivamente el uso de los modelos más contaminantes o más difícilmente recuperables.

En esta materia, la configuración prevista actualmente trata de compaginar la facilidad de gestión con una adecuada carga impositiva, por lo que se valora la conveniencia de aplicar un único tipo impositivo, esto es, una tarifa que abarque las diversas categorías de plástico.

Desde otra perspectiva, se ha llegado a sugerir la prohibición de este tipo de envases o, al menos, del envasado ornamental no imprescindible que en ocasiones se incorpora a determinados productos.

Respecto de esta cuestión, el proyecto de Ley ya prohíbe a partir del 3 de julio de 2021, la introducción en el mercado de determinados productos de plástico. Para el resto se considera que el establecimiento del impuesto puede conseguir los mismos objetivos que se persiguen con la prohibición de su uso, pero dotando de un mayor tiempo de adaptación a los sectores implicados. En efecto, la implantación del impuesto supone un incentivo para investigar y utilizar materiales sustitutivos más respetuosos con el medio ambiente.

Finalmente, se percibe una preocupación real por los efectos que los residuos de plástico tienen en nuestro medio ambiente y, derivado de ello, gran interés en que se fomente el proceso de reciclado, proponiéndose para ello la afectación de la recaudación obtenida al establecimiento de un sistema real de retorno de los envases desechados, y a la financiación de proyectos de investigación y desarrollo en materia de generación de materiales fácilmente recuperables y de fomento de los procesos de reciclaje y recuperación.

En relación con las observaciones de que la recaudación se destine a finalidades determinadas, o la afectación de dicha recaudación a gastos concretos, se ha de señalar que, en relación con los ingresos de carácter tributario, rige con carácter general el



principio de unidad de caja o principio de no afectación de los ingresos a finalidades determinadas.

Adicionalmente, se plantea el hecho de que las directivas comunitarias del Paquete de Economía Circular están pendientes de transposición al ordenamiento jurídico nacional, y que el establecimiento de un impuesto como el que se plantea no estaría en concordancia con las recomendaciones europeas específicas para reducir el impacto medioambiental de los residuos.

Se considera que el impuesto no colisiona con las recomendaciones europeas específicas para reducir el impacto medioambiental de los residuos, sino que las complementa.

Por último, en relación a los trámites realizados con anterioridad a la elaboración del primer borrador del texto del anteproyecto de ley sometido a primera lectura del Consejo de Ministros, se debe destacar también el **trámite de información pública al que se sometió un borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados** a través del portal web del Ministerio en virtud del artículo 105 a) de la Constitución Española, y según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Este borrador abordaba una incorporación parcial de la Directiva 2018/851/UE al ordenamiento jurídico español, proponiendo la modificación puntual de la Ley 22/2011, de 28 de julio, para adelantar la obligación de la recogida separada de los biorresiduos antes del 31 de diciembre de 2020 para los municipios de más de cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023, para el resto de municipios, así como establecer la recogida separada obligatoria de los residuos textiles y de los residuos peligrosos de origen doméstico a más tardar el 31 de diciembre de 2024. A pesar de que finalmente esta modificación se aborda conjuntamente en el presente proyecto normativo, los trámites realizados deben verse también reflejados en esta memoria.

El trámite de información pública a través del portal web del Ministerio se realizó del 19 de mayo al 19 de junio de 2018. En el correspondiente anexo de este documento pueden verse las observaciones realizadas por los 33 alegantes (5 comunidades autónomas, 1 ministerio, 3 de entidades locales y el resto del sector privado o empresas públicas), así como su correspondiente valoración y propuesta de modificación en consonancia.

Las principales modificaciones que se realizaron en el texto del anteproyecto como consecuencia del trámite de información pública y de audiencia a los sectores, y que se han tenido en cuenta también en el presente proyecto normativo son las siguientes:

- Se sustituyó el término “municipio” por el de entidad local, para dar cabida a las agrupaciones de municipios de más de 5.000 habitantes.
- Se mejoró la redacción del preámbulo y del artículo correspondiente a los biorresiduos para recoger las alegaciones sobre la separación en origen y compostaje doméstico y comunitario y sobre la restricción de otros tratamientos (especialmente los asociados a los biorresiduos de grandes generadores que también pueden ser SANDACH).

Tras estos primeros trámites previos, el borrador de anteproyecto de ley fue informado favorablemente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y se elevó, previo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico como departamento proponente (exigido por el artículo 26.5, párrafo 4 de la



Ley 50/1997, 27 de noviembre), y sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, a **primera vuelta del Consejo de Ministros el 2 de junio de 2020**, de conformidad con el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, con objeto de decidir los ulteriores trámites a seguir.

2. TRAMITACIÓN COMO ANTEPROYECTO DE LEY

INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY

Tras la aprobación en primera lectura por parte del Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados el pasado 2 de junio, se cumplieron los siguientes trámites, celebrándose la **fase de información pública** entre el 3 de junio y el 3 de julio:

- Trámite de información pública a través del portal web del Ministerio en virtud del artículo 105 a) de la Constitución Española, y según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Trámite de audiencia a las comunidades autónomas de acuerdo con lo señalado por el artículo 3.1.k) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha consulta se realizará a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos, que incluye además a las entidades locales, así como a través del portal web del departamento.
- Trámite de audiencia a los sectores interesados.

En esta fase, se recibieron casi 5.000 alegaciones de 290 alegantes (particulares, asociaciones empresariales de gestión de residuos, otras asociaciones y empresas productoras de residuos, sistemas integrados de gestión, ONGs, CCAA, EELL, etc.), todas ellas analizadas y, en su caso, tomadas en consideración conforme a la tabla que puede verse en detalle en los anexos (las referencias a los artículos de los anexos y de los apartados siguientes, deben entenderse a la numeración del texto sometido al trámite de información pública). Todas las entidades que han remitido observaciones vienen recogidas en el correspondiente certificado, a excepción de las Comunidades Autónomas de País Vasco y Región de Murcia, por llegar sus observaciones fuera de plazo, si bien sus observaciones sí han sido valoradas, tal como se refleja en el correspondiente anexo.

De manera general, pueden destacarse entre las principales cuestiones abordadas en las observaciones recibidas, las siguientes:

- Alegaciones recibidas al régimen aplicable a los **conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo** (artículos 4 y 5), principalmente al primero de ellos. Las principales alegaciones recibidas al artículo 4 pueden agruparse en 3 posturas al respecto de la posibilidad de que se declaren subproductos en el ámbito autonómico:
 - A favor de una mayor agilidad administrativa mediante la declaración autonómica, pero proponiendo la validez de esta declaración autonómica en todo el territorio del Estado (19 alegantes).
 - A favor de una mayor agilidad administrativa mediante la declaración autonómica, pero condicionándola al establecimiento de criterios comunes armonizados para todo el territorio, a través de un anexo de la Ley/desarrollo reglamentario (8 alegantes).
 - En contra de la declaración autonómica, propuesta de volver al modelo de la Ley 22/2011: declaración únicamente a nivel estatal (8 alegantes).



La redacción del artículo se ha modificado de manera que se agiliza el procedimiento de declaración de **subproducto**, incluyendo en paralelo a la posibilidad prevista en la Directiva Marco de Residuos de declaración caso a caso para la fin de condición de residuo, un modelo similar para el caso de los subproductos. La declaración a nivel autonómico para casos concretos mediante autorización, permitirá una mayor agilidad para estos casos concretos, previéndose además la posible elevación a nivel nacional a través de la Comisión de Coordinación. De acuerdo con el reparto competencial en materia de residuos, no es posible aplicar automáticamente en todo el territorio del Estado la resolución de una comunidad autónoma concreta. Sin embargo, como se ha comentado, se prevén mecanismos para permitir una declaración posterior a nivel estatal.

Los criterios mínimos para la declaración de subproductos ya vienen recogidos en el texto legislativo, que a su vez transpone lo indicado en la normativa, si bien se prevé su desarrollo mediante reglamento a fin de asegurar la homogeneidad en la interpretación de los criterios, según se establece en el artículo 4.2.

En relación al **fin de condición de residuo** (artículo 5) las alegaciones recibidas también varían entre la postura de permitir la declaración a nivel autonómico (caso a caso) o limitarlo a una declaración a nivel estatal. Adicionalmente, algunas alegaciones (como puede observarse en el texto) incluían propuestas de modificación del artículo, contrarias a lo dispuesto en la Directiva comunitaria (desde la supresión del artículo hasta la modificación del concepto definido a nivel europeo), por lo que obviamente, no han sido aceptadas.

El texto final recoge algunas modificaciones y mejoras de redacción, si bien no varía en el planteamiento inicial, previsto en la Directiva, de aplicar la declaración de fin de condición de residuo caso a caso, opción que se ha contemplado en el anteproyecto de ley mediante la inclusión de estos requisitos en la autorización de los gestores correspondientes, respondiendo de este modo a la petición de algunas comunidades autónomas y del sector de la gestión de residuos. No obstante, se prevé en el artículo 5, la limitación territorial y la información al Ministerio a través del Registro de producción y gestión. Además, el Ministerio evaluará posteriormente la posibilidad de armonización a través de un desarrollo nacional de fin de condición de residuo.

- Alegaciones recibidas al Título dedicado a la **prevención de residuos**. En general, las alegaciones han acogido favorablemente las propuestas recogidas en estos artículos, solicitando en muchos casos, un mayor grado de ambición de las medidas previstas. Sin embargo, gran parte de las propuestas hacen referencia a flujos de residuos específicos, más allá de los productos de plásticos de un solo uso y los residuos alimentarios regulados en el Anteproyecto, que cuentan con normativa específica de desarrollo reglamentario, por lo que parte de la valoración de las propuestas hace referencia a su consideración en los Reales decretos específicos, o incluso en el próximo Programa de prevención de residuos. Sí se han modificado en este Título algunas cuestiones relacionadas con las propuestas, así como la estructura de los artículos.
- Alegaciones recibidas al Título sobre **producción, posesión y gestión de los residuos**. La mayor parte de las observaciones relativas a este título, y que han dado lugar a las modificaciones del texto más relevantes, son las realizadas a las secciones del capítulo II sobre “medidas y objetivos en la gestión de los residuos”, y “medidas de gestión para residuos específicos”

En concreto, en relación con la regulación de la **recogida separada de residuos para su valorización**, se ha incorporado un nuevo flujo de residuos cuya recogida separada será obligatoria a partir de 2025, como son los residuos voluminosos (residuos de muebles y



enseres), que se añade a las recogidas ya previstas para papel, metal, plástico y vidrio; residuos textiles; aceites de cocina usado; residuos domésticos peligrosos; y biorresiduos.

Respecto a estos últimos, además, como consecuencia de las observaciones recibidas, se ha unificado el calendario de recogida obligatoria de estos biorresiduos comerciales e industriales, con el de los biorresiduos de origen doméstico para entidades locales con población superior a 5.000 habitantes, es decir, a partir de 2022.

Por último, también se ha clarificado que todas las recogidas separadas obligatorias, lo son también para los residuos comerciales que no sean gestionados por la entidad local, sino que sean gestionados directamente por su productor.

Se ha incluido además, fruto de varias alegaciones que han puesto de manifiesto la necesidad de una aclaración al respecto, un apartado específico en el artículo 27 (eliminación de residuos) relativo a la **quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario**. Con este apartado se aclara que dicha quema solo es posible “con carácter excepcional, por razones de carácter fitosanitario que no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, y siempre y cuando cuenten con la correspondiente autorización individualizada”.

En relación con la sección relativa a las medidas de gestión de determinados flujos de residuos específicos, fruto de las alegaciones recibidas, se han incluido dos cambios principales:

- Se ha aclarado que la posibilidad de la **recogida conjunta de los biorresiduos** con los residuos de envases y otros residuos de plástico compostable que cumplan con los estándares establecidos, dependerá de lo dispuesto por las entidades locales en sus respectivas ordenanzas.
 - Se ha establecido la obligación de **realizar las demoliciones de forma selectiva a partir del 2024** garantizando la retirada de, al menos, una serie de fracciones determinadas (madera, fracciones de minerales (hormigón, ladrillos, azulejos, cerámica y piedra), metales, vidrio, plástico y yeso), y previa realización de un estudio identificando las cantidades que se prevé generar.
- También forma parte del mismo título dedicado a la producción, posesión y gestión de los residuos, el **régimen de autorización y comunicación** de las actividades de producción y gestión de residuos. Fruto de las alegaciones recibidas a este Capítulo, se han modificado y aclarado algunas cuestiones del texto, por ejemplo, en relación con el régimen al que quedan sometidas las actividades de los **recogedores de residuos**, que deberán contar con autorización. Igualmente se ha especificado que las autorizaciones deben concederse de conformidad con las operaciones desagregadas incluidas en los anexos I y II, pero se ha previsto un régimen especial en dos casos:
- para las **operaciones que suponen la aplicación de residuos en el suelo** (relleno o tratamiento de suelos, por ejemplo): cuyos gestores estarán sujetos al régimen de autorización, que deberán complementar con una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a realizar la operación.
 - para las **instalaciones de tratamiento de residuos móviles**: que serán autorizadas por la comunidad autónoma donde tenga la sede social la persona física o jurídica propietaria de dichas instalaciones, debiendo realizar el gestor que opere dicha instalación una comunicación previa en cada comunidad autónoma donde vaya a realizarse la operación de tratamiento de residuos
- Alegaciones al **Título que regula la RAP**. Tras la revisión de las numerosas observaciones realizadas a este Título se ha procedido, en primer lugar, a una revisión de la estructura del



mismo, para facilitar su sistematización y la comprensión del mismo. Los tres artículos que formaban parte de este título, se han organizado en 18 nuevos artículos, estructurados en 2 Capítulos, el segundo de los mismos, subdividido a su vez en 4 secciones.

Las alegaciones recibidas al contenido de este título, son muy variadas, y apuntan en su mayoría a modificar el texto con la finalidad de aclarar las funciones y responsabilidades de todos los agentes intervinientes, de exigir una mayor control a las actividades de los sistemas de responsabilidad ampliada, o de delimitar claramente los costes que deben cubrir estos sistemas.

En relación con la **delimitación de los costes que deben cubrir los sistemas de RAP**, se ha aclarado en el texto, la posibilidad, procedente de la Directiva comunitaria, de que se incluyan los costes necesarios para cumplir los objetivos y metas que se establezcan, más allá de los objetivos de gestión, entre ellos, los costes asociados a la recuperación de residuos de la fracción resto o a la recuperación de residuos de la limpieza de vías públicas. Se ha añadido además, en coherencia con el nuevo impuesto regulado en la Ley, la posibilidad de que se incluyan los costes asociados a este impuesto al vertido o la incineración y co-incineración.

En respuesta a numerosas alegaciones referentes a la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la RAP también en el caso de productores establecidos en otros estados miembro o tercer país, que **comercialicen productos sometidos a RAP a través de plataformas de comercio electrónico**, se ha incluido en la definición de “productor del producto” una consideración especial a estos casos, en línea con las regulaciones que se ha establecido en estos supuestos en otros países del entorno europeo, a efectos de hacer responsable a la plataforma de comercio electrónico, en el caso de que el productor no esté inscrito en los registros y no esté dando cumplimiento a sus obligaciones de RAP.

En coherencia con el régimen previsto para la autorización por parte de las CCAA y comunicación de los sistemas colectivos e individuales respectivamente, se han modificado además algunas cuestiones relativas a:

- La obligación de celebrar acuerdos con las AAPP que intervengan en la gestión de los residuos para financiar y, en su caso, organizar esta gestión; y la consiguiente eficacia de la autorización y comunicación condicionada a la suscripción de estos acuerdos en un determinado plazo.
- La posible incautación de las fianzas, seguros o garantías financieras por parte de una CCAA que acredite debidamente incumplimientos, con independencia de donde hayan sido constituidas estas garantías.
- La no consideración de sistema individual, cuando dos o más productores se agrupen o celebren acuerdos, entre ellos o con terceros, para el cumplimiento conjunto de parte de sus obligaciones, y no se pueda garantizar la trazabilidad y la información individualizada de los productos y residuos derivados que corresponden a cada productor.

Por último, algunas de las alegaciones recibidas no tienen en cuenta que el texto de la legislación básica establece los criterios mínimos de la RAP, pero que debe ser concretado posteriormente en el correspondiente Real Decreto regulador de cada flujo de residuos. Este modelo de regulación mediante real decreto, ya está vigente en la actualidad, y está claramente definido en la Ley 22/2011, de 28 de junio, y se ha mantenido en este Anteproyecto; por ello muchas de estas propuestas no pueden ser recogidas en el presente Anteproyecto.



Este es el caso de una de las alegaciones más repetidas (no solo a este título, sino a numerosos otros artículos), en relación al **establecimiento con carácter obligatorio de sistemas de depósito, devolución y retorno** para determinados productos, proponiéndose en su mayoría para los residuos de envases de bebidas. A este respecto, debe indicarse que el artículo 37 de la norma, establece que el SDDR debe quedar establecido mediante desarrollo reglamentario (como ya ocurre en la norma vigente); y dado que en la actualidad el Ministerio se está también revisando el real decreto regulador de los envases y residuos de envases, se ha encargado también un estudio para evaluar su viabilidad técnica, ambiental y económica, por lo que la posible fijación de la obligatoriedad de un sistema de este tipo, tendría lugar, en su caso, en el proyecto de RD de envases y residuos de envases.

- Alegaciones al **Título que regula las medidas de reducción del impacto de determinados productos de plástico de un solo uso**. Al igual que ya ocurrió en la fase de consulta pública previa de la transposición de la Directiva (UE) 2019/904, las principales cuestiones relativas al contenido abordadas por los alegantes tienen que ver con el grado de ambición de las medidas incluidas, encontrándose propuestas en sentidos totalmente opuestos. Por este motivo, y al objeto de respetar la armonización comunitaria en las medidas relativas a determinados productos, así como las fechas propuestas para su entrada en vigor, muchas de las alegaciones no han podido tenerse en cuenta. Sí se han incluido algunas modificaciones en el texto resultado de las alegaciones, al objeto de clarificar la redacción y concretar algunos aspectos.

Además, otras de las modificaciones incluidas en el texto, fruto de la valoración de las observaciones recibidas son:

- Se modifica el texto relativo a la **prohibición de microesferas de plásticos**, de manera que se alinea con la regulación que se está desarrollando a nivel comunitario por la ECHA para su futura restricción. Se prevé además que, en caso de que la futura regulación comunitaria tuviera un alcance distinto, la normativa nacional deberá adaptarse a la misma.
 - En relación a los **posibles costes que deberán cubrir los regímenes de RAP** a los que quedarán sometidos determinados artículos de plástico de un solo uso (toallitas húmedas, globos, y productos del tabaco), se han incluido los costes de la limpieza de las infraestructuras de saneamiento y depuración, y costes asociados a medidas para el desarrollo de alternativas y a medidas de prevención con la finalidad de reducir la generación de residuos e incrementar valorización material.
- Alegaciones recibidas al **título de suelos contaminados**. Este título se ha reorganizado a raíz de las observaciones recibidas para una mayor claridad del mismo, también se ha renombrado el título, pasándose a denominar "**descontaminación de suelos**" que describe con mayor precisión el régimen que se regula. La principal modificación realizada tiene que ver con la obligación derivada de la declaración del suelo como contaminado, para la cual se ha aclarado que deberá realizarse para alcanzar los niveles que sean compatibles con el uso previsto para el suelo, sin ser posible la exigencia al responsable de la descontaminación por encima de los niveles asociados al uso del suelo existente en el momento en que se produjo la contaminación.

También se ha establecido que las declaraciones de suelos contaminados, deben ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad. Por último, se han aclarado las obligaciones de información, y la que se deberá incorporar a los Inventarios de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias de suelos.



- Alegaciones recibidas al **Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables**.

Tras el trámite de información pública, y a la luz de las alegaciones recibidas, se ha intentado clarificar el ámbito objetivo de aplicación del impuesto.

Por otra parte, considerando, que, en ocasiones, en la fabricación de estos envases, participan diferentes agentes económicos, o que, incluso, determinadas partes de los mismos, como pueden ser los cierres, son fabricados por sujetos distintos, al objeto de reducir, en la medida de lo posible, el mayor número de obligados tributarios y, por ende, facilitar la gestión del impuesto y, al mismo tiempo minorar las cargas administrativas de los sujetos concernidos, resultará gravada la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de los productos plásticos semielaborados destinados a la fabricación de los envases, tales como las preformas o las láminas de termoplástico, así como aquellos otros productos plásticos que permitan su cierre, su comercialización o la presentación de los mismos.

Por tanto, se precisa en el texto, que no tendrá la condición de fabricante y, por consiguiente, de contribuyente del impuesto, quien a partir de los productos semielaborados le confiera la forma definitiva al envase o incorpore al mismo otros elementos de plástico que hayan resultado gravados por el impuesto, como pueden ser los cierres.

Como consecuencia de lo anterior, en la línea de las alegaciones recibidas, se ha modificado los artículos relativos al ámbito objetivo y a las definiciones. También se ha retrasado el devengo del impuesto relativo al hecho imponible fabricación hasta el momento en que se realice la primera entrega o puesta a disposición a favor del adquirente, en el territorio de aplicación del impuesto, de los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto por el fabricante.

Por otra parte, se ha considerado preciso regular nuevos supuestos de no sujeción, de exenciones, de deducciones y de devoluciones. Respecto a los nuevos supuestos de devoluciones, conviene resaltar que se regula la posibilidad de solicitar la devolución del impuesto para los adquirentes de envases y que, no ostentando la condición de contribuyentes, acrediten el envío de los mismos fuera del territorio de aplicación de aquel impuesto o los utilicen en supuestos para los que están recogidas determinadas exenciones.

También cabe señalar que la versión del impuesto que fue sometida al trámite de información pública recogía una reducción en la base imponible del impuesto en función de la cantidad de plástico incorporada al proceso de fabricación, expresada en kilogramos, proveniente de plástico reciclado utilizados en el territorio de aplicación del impuesto. Pues bien, dicha reducción ha sido suprimida al haberse fijado la base imponible en función de la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto.

Para acreditar la cantidad de plástico reciclado contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto será precisa la correspondiente certificación emitida al amparo de las normas certificadoras aprobadas con dicho objeto, como pueden ser las UNE o ISO, o mediante cualquier otro medio de prueba admitido en derecho.

Finalmente, cabe señalar que se han recibido multitud de alegaciones donde se solicitaba la obligación de recoger en cada una de las facturas emitidas por las ventas o entregas de estos productos que se consignara la correspondiente repercusión del impuesto. Sin embargo, al tratarse de un impuesto monofásico, es inviable la repercusión jurídica más allá del devengo correspondiente al hecho imponible fabricación, por lo que se ha procurado



atender a dichas peticiones mediante la regulación de una nueva obligación en virtud de la cual en las facturas que se expidan con ocasión de todas las ventas o entregas de los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto, salvo que se trate de facturas simplificadas expedidas con el contenido a que se refiere el artículo 7.1 del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, además del contenido establecido por dicho Reglamento se consigne la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenido en dichos productos, así como el importe del impuesto devengado o, en su caso, si les ha resultado de aplicación alguna exención.

- Numerosas alegaciones solicitaban la regulación de una **fiscalidad armonizada al vertido, y la incineración de residuos** para desincentivar esta opción de gestión en favor de la preparación para la reutilización y el reciclado y el cumplimiento de los objetivos comunitarios. Como consecuencia de estas alegaciones, se ha considerado oportuno incluir su regulación en este Anteproyecto de Ley, motivo por el cual, la propuesta específica de su regulación se sometió a un trámite de información pública para posibilitar la participación del público y sectores afectados, así como de CCAA y EELL, y cualquier otra persona interesada en su elaboración. Este trámite y las observaciones recibidas, así como su consideración se describen más adelante.
- Las alegaciones recibidas al último título del anteproyecto la ley (**Responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador**) han conllevado modificaciones de menor calado en el texto, si bien se han corregido y mejorado algunas cuestiones. Se han tipificado algunas infracciones nuevas que no habían sido incluidas en la anterior versión del texto, en coherencia con las disposiciones de la norma; y se han actualizado los rangos superiores de las sanciones, en respuesta a algunas alegaciones recibidas.
- Entre las principales modificaciones incluidas en la parte de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, además de las reorganización de algunas de ellas, siguiendo las directrices de técnica normativa, se puede destacar la inclusión de:
 - Una disposición relativa a la elaboración de una **guía de buenas prácticas para la donación solidaria para el aprovechamiento de productos** por parte del Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030.
 - Una disposición relativa a la elaboración de un **censo de instalaciones y emplazamientos con amianto** por parte de los ayuntamientos antes de 2023.
 - Una disposición relativa a la garantía de la **protección de los datos personales** de conformidad con la normativa de aplicación.
 - La **reducción del plazo** para el desarrollo de los regímenes de RAP aplicables a textiles y plásticos de uso agrario **de 5 a 3 años**, y la adición del desarrollo también para muebles y enseres.

Las alegaciones recibidas a los anexos han derivado en algunas modificaciones y mejoras del texto, especialmente en relación al desglose de las operaciones de tratamiento R y D, incluidas en los anexos II y III.

INFORMACIÓN PÚBLICA DEL IMPUESTO SOBRE EL DEPÓSITO DE RESIDUOS EN VERTEDERO, LA INCINERACIÓN Y LA COINCINERACIÓN DE RESIDUOS.

Tal y como se menciona en el apartado anterior, a raíz de las observaciones recibidas durante el trámite de información pública, se introdujo en el anteproyecto de ley un nuevo capítulo relativo al Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero, la incineración y la coincineración. En relación a este nuevo capítulo, se cumplieron los siguientes trámites, celebrándose la **fase de información pública** entre el 17 de diciembre de 2020 y el 11 de enero de 2021:



- Trámite de información pública a través del portal web del Ministerio en virtud del artículo 105 a) de la Constitución Española, y según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Trámite de audiencia a comunidades autónomas de acuerdo con lo señalado por el artículo 3.1.k) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha consulta se realizará a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos, que incluye además a las entidades locales, así como a través del portal web del departamento.
- Trámite de audiencia a los sectores interesados.

En esta fase, se recibieron casi 1.000 alegaciones de 150 alegantes diferentes (particulares, asociaciones empresariales de gestión de residuos, otras asociaciones y empresas productoras de residuos, sistemas integrados de gestión, ONGs, CCAA, EELL, etc.). Estas observaciones fueron analizadas y, en su caso, tomadas en consideración conforme a la tabla recogida en detalle en los anexos (las referencias a los artículos de los anexos y de los apartados siguientes, deben entenderse a la numeración del texto sometido al trámite de información pública).

Una vez analizadas y estudiadas las alegaciones presentadas, con base en ellas, se ha considerado necesario introducir algunas modificaciones en el texto original sometido a información pública.

Así, en primer lugar y de acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa, el artículo 2 se ha dividido en dos preceptos independientes: “Ámbito de aplicación” y “Tratados y Convenios”, ya que se regulan dos aspectos distintos.

Se ha considerado oportuno llevar a cabo la modificación del hecho imponible del impuesto eliminándose los supuestos de abandono, almacenamiento y la incineración o quema de residuos en lugares no autorizados. Estos supuestos dificultaban en exceso la gestión del impuesto y, como se indicaba en muchas alegaciones, se trata de hechos que constituyen infracciones y como tales serán objeto de la sanción que les corresponda. La supresión de estos hechos imposables ha conllevado la modificación de los artículos relativos al devengo y a los contribuyentes del impuesto en lo que respecta a los mismos, por ejemplo, se elimina la figura del responsable subsidiario para este impuesto.

Asimismo, se ha incluido el hecho imponible coincineración, para el cual se ha establecido un tipo impositivo de 0 euros, dada la posición que ocupa esta operación en la jerarquía de residuos.

En lo relativo a las exenciones, si bien se ha tratado de mantener el menor número posible de ellas para permitir que esta nueva figura impositiva pueda cumplir con los fines que persigue, se ha considerado necesario, una vez analizadas las alegaciones, introducir las siguientes:

- La entrega de residuos en vertederos, o en instalaciones de incineración, o de coincineración de residuos, ordenada por las autoridades públicas cuando se trate de decomisos de bienes a destruir.
- La entrega de residuos en vertederos o en instalaciones de incineración o de coincineración de residuos para los que exista la obligación legal de eliminación en estas instalaciones.
- La entrega en vertedero, por parte de las administraciones, de los residuos procedentes de la descontaminación de suelos que no hayan podido ser tratados in situ de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, cuando las administraciones actúen



subsidiariamente directa o indirectamente en actuaciones de descontaminación de suelos contaminados declaradas de interés general por ley.

- La entrega en vertederos de residuos inertes adecuados para obras de restauración, acondicionamiento o relleno realizadas en el mismo y con fines de construcción.
- La entrega en vertedero o en instalaciones de incineración o de coincineración, de residuos resultantes de operaciones de tratamiento distintos de los rechazos de residuos municipales, procedentes de instalaciones que realizan operaciones de valorización que no sean operaciones de tratamiento intermedio.

Por otra parte, en el caso de productores iniciales de residuos industriales no peligrosos, se recoge con una vigencia de tres años, contados a partir de la aplicación del impuesto, una exención para la entrega de dichos residuos en vertederos ubicados en sus instalaciones, cuya titularidad sea del mismo productor y para su uso exclusivo. Con este beneficio fiscal se pretende que los productores de dichos residuos dispongan del tiempo suficiente para adoptar en materia de gestión de residuos medidas más respetuosas con el medio ambiente y con los objetivos de desarrollo sostenible.

También se ha revisado la estructura de los tipos impositivos, quedando ahora estos fijados, siempre que es posible, tanto en función del tipo de instalación como del tipo de residuo. Y, con el objetivo de fomentar la menor generación de residuos posible, se han introducido tipos impositivos más reducidos para los rechazos de los residuos municipales.

Como consecuencia de todo lo anterior, se ha considerado preciso incorporar nuevas definiciones, las cuales permiten una mejor comprensión del impuesto y facilitan su aplicación.

Finalmente, se amplía el plazo para presentar la autoliquidación y el pago del impuesto a los treinta primeros días naturales del mes posterior a cada trimestre natural.

CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE

Se remitió el texto del anteproyecto de ley para su presentación ante el Consejo Asesor de Medio Ambiente. El anteproyecto fue informado en la sesión celebrada el día 11 de junio de 2020, recibándose 44 observaciones al respecto de 5 alegantes diferentes. Estas observaciones, junto con su valoración, se encuentran recogidas en el anexo correspondiente. Con carácter general, las principales observaciones fueron:

- Consejo de Consumidores y Usuarios: realizaron observaciones de carácter general relativas a aclarar determinadas disposiciones del texto, a garantizar el acceso de los consumidores a la participación e información en el ámbito de lo regulado en este anteproyecto de ley y a lograr una adecuada armonización de las normativas autonómicas. Se considera que, precisamente, entre los objetivos de este anteproyecto de ley, se encuentran avanzar en los ámbitos relacionados con estas propuestas.
- Ecologistas en Acción: las observaciones fueron también presentadas en el marco del trámite de información pública, por lo que se encuentran incluidas en el resumen realizado en el apartado correspondiente
- Federación Nacional de Cofradías de Pescadores: aportaron comentarios relativos a la implantación de la responsabilidad ampliada del productor para las artes de pesca (art. 45), así como respecto a las medidas de concienciación reguladas en el art. 46. Estas aportaciones serán valoradas en el marco de los desarrollos reglamentarios previstos que concreten estas disposiciones.
- Organización de Consumidores y Usuarios: realizaron observaciones relativas a introducir una definición de plástico compostable, a incrementar el acceso de los



ciudadanos a la información ambiental, a concretar propuestas en materia de prevención y para asegurar el reciclado de alta calidad e incrementar los controles por parte de las Administraciones Públicas en materia de gestión de residuos. Se considera que las propuestas realizadas, con carácter general, concuerdan con el objetivo general de este anteproyecto de ley y que ya se encuentran parcialmente incluidas en el texto.

- Unión General de Trabajadores: propuestas relativas a la reducción de la obsolescencia programada, a un adelantamiento de los plazos fijados para la implantación de algunas recogidas separadas y al impulso de la fiscalidad ambiental. Estas propuestas han sido aceptadas, excepto la relativa al adelanto de la recogida separada de biorresiduos para todos los municipios el 31 de diciembre de 2022.

COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Con fecha 8 de junio de 2020, la SGT del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico solicitó a la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) el informe preceptivo acerca de este anteproyecto de ley. La CNAL, en un informe remitido el 9 de junio de 2020, indica que, si bien se tendrá en consideración esta solicitud, en caso de que la CNAL no evacuase informe en el plazo previsto en el art. 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se podrá continuar con la instrucción del procedimiento de elaboración de la norma, siempre y cuando quede acreditado en el expediente que se ha solicitado el informe a la Federación Española de Municipios y Provincias, de modo que quede plenamente garantizada su audiencia en la tramitación. En este sentido, tal y como se menciona en la presente memoria, la Federación Española de Municipios y Provincias ha sido consultada, habiendo remitido sus observaciones, que han sido valoradas e incluidas en el anexo correspondiente.

INFORMES DE LOS MINISTERIOS AFECTADOS

El texto del anteproyecto de ley fue, asimismo, remitido a los departamentos ministeriales afectados para la emisión de los informes previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se recibieron en total 156 observaciones que, junto con su valoración, se encuentran recogidas en los anexos. De forma general, se pueden destacar las siguientes propuestas:

- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (informe competencial de acuerdo con el artículo 26.5.6º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre): sin observaciones.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (aprobación previa de acuerdo con el artículo 26.5.5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre) :
 - Realizar diversas correcciones para el empleo de términos más adecuados, unificación de los mismos o correcciones en las referencias a otras normas. Se aceptan y se realizan cambios en los arts. 12.3, 23.5, 33.6, 38.4.b), 56.2 y 4, 72.4 y 5, 77.1, 80.2. y 3, DA 6ª y DF 7ª.
 - Aclarar la terminología y la aplicación del procedimiento administrativo común y los órganos competentes para su aplicación en determinados procedimientos. Se introducen modificaciones en consonancia con las observaciones en los arts. 31.4 y 33.10.
 - Aclarar el papel de las entidades colaboradoras en las inspecciones (arts. 33.5 y 77.3). Se considera que debe mantenerse la realización de una inspección, para que la responsabilidad recaiga sobre la autoridad competente, aunque pueda emplear a empresas colaboradoras en tareas de apoyo.



- Concretar la autoridad de la entidad local a la que se le reconoce la potestad sancionadora en el art. 83. Se modifica la redacción para no concretar esta figura, dado que dependerá del régimen interno de distribución de competencias de cada entidad local.
 - Justificar la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas para las personas físicas. Se modifica la MAIN para que las personas a las que se refiere el texto son aquellas que realizan una actividad económica relacionada con la gestión de los residuos.
 - Recabar un informe al Ministerio de Hacienda y reflejar en la MAIN los posibles impactos generados sobre la financiación de las entidades locales. En este sentido, cabe indicar que se han recabado los informes preceptivos del Ministerio de Hacienda. En relación a la financiación de las entidades locales, se ha realizado el estudio de los impactos económicos con carácter general, si bien no es posible realizar un estudio pormenorizado dada la diferente casuística de los más de 8.000 municipios españoles.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre): Sin observaciones
 - Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre): Sin observaciones
 - Ministerio de Hacienda (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Modificar la redacción de la exposición de motivos para adecuarlo al contenido del texto legislativo. Se acepta.
 - Introducir un inciso en la disposición transitoria 2ª, para aclarar que la adaptación de los contratos de prestación de servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local deberá realizarse solo cuando la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público lo permita. Se acepta

En un segundo informe del Ministerio de Hacienda, emitido con posterioridad, se realizaron nuevas observaciones, principalmente relacionadas con la redacción y algunos errores detectados en los artículos dedicados a los dos impuestos regulados en la norma, así como algunas otras cuestiones formales. Todas las observaciones de este informe se aceptan.

- Junta Consultiva de Contratación Pública, Ministerio de Hacienda (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Incluir una remisión expresa a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público o al Plan de Contratación Pública Ecológica. Se aceptan y se modifica la redacción del art. 16.2 y del Anexo VI.
 - Modificar la Disposición adicional 10ª, para que resulte compatible con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Se modifica la redacción en consonancia con la propuesta realizada.
 - Modificar la redacción de la Disposición transitoria 2ª, dado que la revisión de los contratos supone una carga elevada para las entidades locales. Se considera que no procede su modificación, ya que las nuevas obligaciones de recogida separada establecidas implican la necesidad de revisión de los contratos de prestación de estos servicios.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):



- Aclarar si los artes de pesca extraviados o perdidos de forma involuntaria tienen la consideración de residuo en el art. 2. Se modifica la definición de residuos de artes de pesca, para indicar que sí estarían incluidos.
 - Introducir exenciones en relación a la implantación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los artes de pesca procedentes de la flota artesanal en el art. 45. Se considera que estas consideraciones podrán tenerse en cuenta en el real decreto de desarrollo correspondiente.
- Agencia Española de Protección de Datos (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Introducir una disposición adicional que garantice la aplicación de la normativa específica en materia de protección de datos personales. Se acepta introducir la disposición adicional propuesta.
 - Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Unificar la terminología empleada al referirse a la suscripción de seguros, garantías financieras o fianzas. En este sentido, se modifica la redacción del art. 80, del Anexo IX y de la Disposición transitoria 4ª.
 - Ministerio de Sanidad (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Introducir varias modificaciones para aclarar la redacción. Al respecto, se introducen modificaciones en los arts. 18.2 y 21.d).4º
 - Incluir una mención expresa a la necesidad de cumplir la normativa específica para el amianto en el art. 30.1. Se modifica la redacción para especificar que el amianto debe ser retirado y manejado de forma segura en todas las obras de demolición y se introduce una disposición adicional para obligar a los ayuntamientos a elaborar un censo de instalaciones con amianto de cara a su retirada.
 - Incorporar un apartado relativo a los disruptores endocrinos en el Anexo I. No se considera oportuno introducir esta modificación, dado que este Anexo transpone el Anexo III de la Directiva Marco de Residuos, basado a su vez en el Reglamento (CE) nº 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, en los cuales no se establece una clase de peligro específica para los disruptores endocrinos.
 - Incorporar mención específica a los medicamentos de uso veterinario en los arts. 62 y 65. Se considera que la exención de los envases de plástico no reutilizables que se destinen a contener o proteger medicamentos, incluye tanto los de uso humano como los de uso veterinario.
 - Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Introducir aclaraciones relativas a la redacción y a la terminología empleada. Se modifica la redacción de los arts. 20.2, 23.5, 33.1, 40.3 y 76.
 - Priorizar el contenido regulatorio sobre la habilitación reglamentaria. Se modifica la redacción de los arts. 5, 45 y 48, especificando que se realizará un desarrollo reglamentario, cuyo instrumento normativo se concreta en la DF 3ª.
 - Aclarar la referencia a la normativa de industria y de consumo en el art. 12. Se explica que la normativa ambiental regula ciertas condiciones que deben



- cumplir los productos, las cuales han de verificarse en el momento de la puesta en el mercado, para lo cual no es competente el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Introducir diversas modificaciones de la estructura y orden del articulado. Se trasladan los apartados 3 y 4 del art. 17 al art. 18; se reorganiza la estructura del Título dedicado a la responsabilidad ampliada del productor y de los artículos 51, 52, 54.1 y 78. Asimismo, se trasladan el 75 y la disposición adicional 7ª a las disposiciones finales y las disposiciones transitorias 2ª y 6ª a una disposición adicional.
 - Ampliar los plazos para el cumplimiento de los objetivos marcados en el art. 40. No se considera adecuado, dado que la Directiva Marco de Residuos insta a los Estados miembros a establecer este tipo de medidas para lograr una reducción cuantitativa medible en 2026.
 - Eliminar la obligación de indicar el importe diferenciado de los productos de plástico de un solo uso en el ticket de compra. Se considera que esta medida es necesaria para garantizar el cumplimiento de la obligación de realizar el cobro diferenciado de estos productos, sin que suponga una carga excesiva.
 - Modificar la redacción de la operación R0305 del Anexo II para que haga referencia a residuos plásticos y no a granza de residuos plásticos. Se considera que no procede tal modificación dado que, en la medida en la que no se haya aprobado un fin de condición de residuo, el reciclado se produce cuando se fabrican nuevos productos a partir de la granza de residuos de plásticos.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
- Modificar el ámbito de aplicación en relación a la exclusión de los sedimentos que se demuestre no sean peligrosos (art. 3.4). Se acepta parcialmente y se modifica la redacción del apartado.
 - Explicitar que el vertido en aguas marinas de sedimentos procedentes de obras de dragado en los puertos de interés general no requiere autorización por parte de las comunidades autónomas. Se considera que estos sedimentos están excluidos del ámbito de aplicación, por lo que no es necesario modificar el art. 12.
 - Eximir a las empresas de instalación y mantenimiento de la obligación de realizar un plan de minimización de residuos peligrosos regulada en el art. 18. Se acepta.
 - Modificar la redacción del art. 20.4.a) en lo referente a las instalaciones portuarias receptoras. Se acepta introducir tal modificación.
 - Recoger expresamente la competencia de la Administración del Estado sobre dominio público marítimo-terrestre en materia de suelos contaminados. No se considera oportuno introducir esta modificación.
 - Modificar la redacción del art. 80.2.o) para una mayor claridad. Se modifica la redacción para que solo se considere infracción a los buques incluidos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento UE 1257/2013.
 - Introducir una nueva disposición adicional relativa a ciertas particularidades de las obras de carreteras y ferroviarias. No se considera oportuno introducir la propuesta.
- Ministerio de Defensa (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
- Introducir modificaciones a la Disposición adicional 4ª, relativas a la garantía de la confidencialidad y a la exclusión del ámbito de aplicación del Título VI



sobre suelos contaminados a los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares. Se aceptan ambas propuestas.

- Ministerio de Consumo (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Aclarar el establecimiento de la potestad de vigilancia, inspección y sanción en materia de puesta en el mercado. Se aclara que, aunque exista una regulación relativa a productos en una norma ambiental, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico no tiene competencias en la materia y que deben ser competentes las autoridades definidas en las correspondientes normativas de Industria y Consumo.
 - Suprimir la obligación de elaboración de una Guía de buenas prácticas de higiene para el aprovechamiento de la comida en el comercio minorista y la restauración recogida en el art. 19.3. Se acepta y se suprime el párrafo mencionado.
 - Revisar la terminología empleada en el art. 80. Se revisan los términos de acuerdo a la propuesta y de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco de Residuos.

- Ministerio de Justicia (de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre):
 - Sustituir las referencias a autoridades competentes por autoridades públicas en el art. 10. Se revisa el texto en consonancia con la propuesta.
 - Unificar la terminología en el art. 33 en relación a la mención al órgano ambiental de la comunidad autónoma. Se acepta.
 - Introducir un inciso en el art. 51 referente a que debe informarse a las autoridades competentes al inicio de las actuaciones de descontaminación urgentes. Se acepta.
 - Especificar en el art. 82 que la firmeza de la resolución mencionada ha de ser en vía administrativa. Se acepta.
 - Mencionar, en el art. 85, que la regulación del inicio del plazo de prescripción se refiere a infracciones continuadas y permanentes. Se acepta.
 - Sustituir el término medidas cautelares por medidas provisionales en la Disposición adicional 10ª.

- Fiscalía General del Estado:
 - Introducir una cláusula genérica en el art. 12.2 sobre las competencias de la Administración General del Estado. Se acepta.
 - Introducir disposiciones que modifiquen el Código Penal en los art. 52 y 78. No se considera procedente, dado que es necesaria una ley orgánica para su modificación.
 - Hacer referencia a medidas provisionales o cautelares en el art. 87.4. Se acepta.
 - Introducir una referencia al establecimiento de mecanismos ágiles de comunicación entre distintos órganos de la Administración Pública en el art. 86.2. Se acepta.
 - Modificar la redacción para aclarar que, de conformidad con el Código Penal, algunas acciones y omisiones que contravengan la ley puede tener naturaleza penal en el art. 80.1. Se acepta.
 - Incluir una mención a la intervención de la Administración Pública competente en casos de actuaciones de descontaminación urgentes. Se incluye la



obligación de informar a las autoridades competentes de los sucesos, así como de las actuaciones llevadas a cabo.

- SEPRONA:
 - Añadir un apartado en el art. 12 sobre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como cuerpo colaborador del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Se acepta introducir la modificación propuesta como un segundo párrafo del artículo 12.3.c).
 - Eliminar el término “falta” del art. 86.2. Se acepta.

Por último, también se ha recibido el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico como departamento proponente, exigido por el artículo 26.5.4º de la Ley 50/1997, 27 de noviembre.

INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

Asimismo, se solicitó el informe preceptivo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencias. La totalidad de las observaciones recibidas y su valoración pueden verse en el correspondiente anexo. Entre otras, las observaciones principales fueron:

- Garantizar la compatibilidad de la Directiva 123/2006/CE de Servicios con el criterio de fin de condición de residuo relativo a necesidad de existencia de un mercado o demanda para dicha sustancia. Dado que este criterio procede de la Directiva, se considera que debe ser mantenido para garantizar la correcta transposición.
- Revisar la redacción para evitar que la aplicación del caso a caso en la declaración de fin de condición de residuo del art. 5 pueda ser contraria a la unidad de mercado. Este caso a caso está permitido en la regulación comunitaria, aun pudiendo suponer una fragmentación del mercado europeo. No obstante, se introduce una habilitación para que el MITERD pueda armonizar estas declaraciones en todo el territorio.
- Matizar los supuestos de declaración de utilidad pública regulado en el art. 12.6. Se modifica la redacción para detallar en qué casos se podrá hacer uso de esta habilitación.
- Unificar la exigencia o no de seguros para productores de residuos peligrosos y gestores de residuos en el art. 20. Se modifica la redacción para exigir seguro en todo caso, excepto para productores de menos de 10t de residuos peligrosos, dado que se considera una carga excesiva.
- Realizar diversas modificaciones relativas al régimen de autorización y comunicación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Se acepta parcialmente, modificándose la redacción para aclarar cuándo se puede considerar que un sistema es individual y para eliminar la mención al plazo de la prórroga de los procedimientos de autorización, de forma que sea de aplicación lo dispuesto en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común.
- Aclarar la inclusión o no de las bolsas de plástico en el ámbito objetivo del impuesto. Se aclara que, al tratarse de un envase, estarían incluidas en el mismo.
- Realizar una interpretación restrictiva de los supuestos regulados en el apartado 2 de la Disposición adicional 10ª. Se modifica la redacción para una mayor claridad.

INFORME DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA.

Se solicitó asimismo el informe preceptivo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en cumplimiento



del artículo 26.9 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre. La totalidad de las observaciones recibidas y su valoración pueden verse en el correspondiente anexo.

Las observaciones principales incluidas en este informe fueron relativas al contenido de la Memoria de Impacto Normativo, y en concreto a la necesidad de justificar en la mencionada Memoria determinados aspectos relativos a (entre otros):

- La entrada en vigor del título VIII relativo a las medidas fiscales incluido en la Ley.
- Las derogaciones previstas en la Disposición Derogatoria Única.
- Los ingresos y gastos derivados del proyecto normativo.
- El impacto por razón de género.
- Las cargas administrativas vinculadas al régimen de autorización de los recogedores de residuos.

Otras observaciones que han derivado en la modificación del proyecto normativo hacían referencia a:

- Una mayor claridad en la redacción del artículo 1 relativo al objeto y finalidad de la norma.
- La definición de residuos industriales.
- Los productos afectados por las medidas de reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso.
- Limitación de las funciones de las entidades colaboradoras en las actividades de inspección.

NOTIFICACIÓN A LA COMISIÓN EUROPEA COMO PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN TÉCNICA

De conformidad con la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados se notificó a la Comisión Europea como proyecto de reglamentación técnica, con carácter previo a su aprobación, en octubre de 2020. Concretamente se notificó el Título V del Anteproyecto relativo a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, que contenía medidas sujetas a dicha comunicación como norma técnica. A partir de la fecha de notificación del proyecto, se estableció un período de *statu quo* de tres meses, que finalizaba el 21 de enero, y que posteriormente se vio ampliado durante otros tres meses adicionales a raíz de observaciones remitidas mediante dictamen circunstanciado por Portugal, en virtud del artículo 5, apartado 2, de la Directiva (UE) 2015/1535, de 9 de septiembre de 2015. Este nuevo periodo finaliza el 21 de abril, y por lo tanto antes de esa fecha la norma no podría ser adoptada por la Cortes Generales, aunque sí es posible continuar con la tramitación.

En esta fase, se recibieron comentarios de:

- La Comisión Europea remitió dos observaciones relativas a:
 - El artículo 41 del anteproyecto de ley que contiene disposiciones relativas a los microplásticos, señalando que “espera que se consideren las medidas nacionales adoptadas como provisionales y que tengan en cuenta el resultado final del procedimiento de restricciones del REACH en curso, de conformidad con la Sentencia del Tribunal de la AELC en el asunto E-9/16.”



- El artículo 37.6 relativo a la designación de representante autorizado por parte de los productores de residuos. La Comisión recuerda a España que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha sostenido sistemáticamente que la obligación de designar un representante en el Estado miembro importador entra en el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE y, por lo tanto, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa de las importaciones. Por lo tanto, se ha establecido que un requisito como el que nos ocupa es capaz de obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio dentro de la Unión. E invita a establecer otras medidas menos restrictivas.

Ambas observaciones fueron contestadas, derivándose de ello modificaciones en los mencionados artículos para dar cumplimiento a lo indicado por la Comisión.

- La República Checa remitió un observación relativa al impuesto especial incluido en el APL sobre los envases de plástico no reciclables, ya que considera que los productores de países distintos a España pueden estar discriminados como consecuencia de no poder aplicar la reducción de la base imponible prevista en la ley por incorporación de plástico reciclado, ya que según lo establecido en el APL, para poder aplicar la reducción de la base imponible el plástico reciclado debe ser de procedencia nacional y no extranjera.

En la respuesta a esta observación se indicó que tras el trámite de información pública, se modificaba la redacción del impuesto de forma tal que se amplía el beneficio fiscal a todo el plástico reciclado con independencia de su origen y si ha sido objeto o no de una tributación previa.

- Portugal remitió un dictamen razonado en referencia al impuesto especial incluido en el anteproyecto de ley sobre los envases de plástico no reutilizables, en concreto, al igual que la República Checa, a la posibilidad de reducción de la base imponible prevista en la norma como consecuencia de la incorporación de plástico reciclado de origen español.

Como se ha señalado antes, tras el trámite de información pública, se modificaba la redacción del impuesto de forma tal que se amplía el beneficio fiscal a todo el plástico reciclado con independencia de su origen y si ha sido objeto o no de una tributación previa.

Con fecha 23 de abril de 2021, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación expidió certificado de cumplimentación y finalización del procedimiento establecido por la Directiva (UE) 2015/1535, pudiéndose por tanto continuar con su tramitación administrativa. El certificado señala que las autoridades españolas dieron oportuna respuesta a las observaciones recibidas por parte de la Comisión Europea y de República Checa y al dictamen razonado, habiendo declarado Portugal como satisfactoria la respuesta recibida al dictamen.

DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 21.2 DE LA LEY ORGÁNICA 3/1980, DE 22 DE ABRIL, DEL CONSEJO DE ESTADO

De conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, este anteproyecto de ley fue sometido al procedimiento de consulta al Consejo de Estado, que emitió el correspondiente Dictamen con fecha de 15 de abril de 2021.

El Dictamen realiza diversas observaciones, tanto al texto del anteproyecto de ley como a esta Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Entre las observaciones incluidas, tres de ellas tienen la consideración de observaciones de carácter esencial, a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, y se exponen a continuación:



- En relación a la atribución al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en el artículo 12.3.b), de la competencia para establecer los objetivos mínimos obligatorias en varios de los ámbitos regulados en la ley, el Consejo de Estado indica que, dada la relevancia que tiene la determinación de estos objetivos, su carácter obligatorio y que suponen un desarrollo directo de la Ley en relación con los distintos tipos de residuos, esta competencia debe atribuirse al Gobierno y no al titular de dicho departamento. Por tanto, se modifica la redacción para que el titular de este Ministerio, en lugar de establecer los objetivos en materia de residuos, sea quién los proponga, para que, posteriormente, sea el Gobierno quién los pueda fijar mediante el desarrollo normativo o en los planes, programas y estrategias que apruebe.
- En relación a las infracciones recogidas en los apartados 3.j) y 3.k) del artículo 108, el Consejo de Estado considera que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la mera intención de cometer un acto no manifestado exteriormente, no puede tener la consideración de infracción. En consecuencia, se modifica la redacción de los apartados citados del artículo 108, de forma que se considere como infracción la realización de actuaciones encaminadas a trasladar los residuos en los supuestos mencionados en dichos apartados, cuando los residuos no hayan salido del territorio nacional.
- En relación a la habilitación recogida en el apartado 2.j) de la Disposición final tercera, que atribuye a la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la competencia de «Actualizar y modificar los anexos de esta Ley, para su adaptación a la normativa europea y a la evolución del estado de la técnica», el Consejo de Estado estima que dicha habilitación debiera hacerse en favor del Gobierno, con excepción, en todo caso, de aquellos anexos que regulen cuestiones de menor relevancia regulatoria. Como resultado de esta observación, se modifica la redacción de los apartados 1.j) y 2.j), indicando que la actualización y modificación de los anexos I y del IV al VIII será competencia del Gobierno, mientras que la actualización y modificación de los anexos II, III y del IX al XVI, será competencia de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esta solución adoptada, ya justificada en el párrafo correspondiente del apartado II.B. Contenido de la presente memoria, mantiene, con carácter general, la habilitación de desarrollo reglamentario a favor del Gobierno, con excepción de los casos que regulan cuestiones de menor relevancia regulatoria, como son los anexos IX al XVI donde se regula el contenido de documentos o solicitudes dirigidas a la administración o el contenido de las propias resoluciones administrativas, y los anexos II y III que regulan la desagregación de las operaciones de tratamiento de residuos, cuyo contenido está sujeto a la aparición de nuevas técnicas u operaciones de tratamiento de residuos, por ello es necesaria cierta agilidad de estos nuevos códigos desagregados de las operaciones de tratamiento, de cara a poder adaptar las autorizaciones de las instalaciones de tratamiento, y que éstas operen adecuadamente, y de cara al correcto funcionamiento del procedimiento de traslado de residuo, y de la obtención de información de forma adecuada para su remisión a la Comisión Europea. Por último, en relación al anexo XVI, dado que regula el procedimiento de toma de muestra de un residuo, que tiene un carácter fundamentalmente técnico, no se considera oportuno que su modificación debiera ser llevada a cabo por una norma de rango superior a una Orden ministerial.



Además de estas observaciones esenciales, el Dictamen incluye numerosas observaciones a la exposición de motivos y al articulado del anteproyecto de ley. La valoración de estas observaciones, junto con las modificaciones realizadas en el texto, se resume a continuación:

- Con carácter general, se realizan modificaciones de la redacción para una mayor claridad, unificación de la terminología empleada o corrección de erratas (exposición de motivos, arts. 1, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 25, 49, 50, 71, 72, 90, 105, 107, 109, 112, Disposición final primera y Disposición transitoria sexta).
- En relación a la propuesta de creación de un Consejo Consultivo para instrumentar el diálogo con los sectores afectados y otros agentes, se considera que, con las funciones atribuidas a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y la previsión ya existente que garantiza la participación de los sectores implicados, no es necesario la creación de un órgano adicional, pudiéndose hacer uso de las estructuras y el funcionamiento de la ya existente Comisión de Coordinación.
- Exposición de motivos: se añade, en el apartado V, una referencia explícita a la necesidad de considerar el principio de unidad de mercado y de preservar el buen funcionamiento del mercado interior cuando se aborden, en el seno de la Comisión de coordinación en materia de residuos, cuestiones relacionadas con la responsabilidad ampliada del productor; así como a las competencias atribuidas en este ámbito al Consejo para la Unidad de Mercado.

Asimismo, en el apartado XVII, se aclara que, en aplicación del principio de eficiencia, las cargas administrativas y las nuevas obligaciones, y sus costes asociados, incorporados por esta norma son los estrictamente necesarios y proporcionales para el cumplimiento de sus fines, racionalizando así la gestión de los recursos públicos.

- Artículo 2: se ordenan las definiciones alfabéticamente, se introduce una nueva definición de “basura dispersa” y se modifica la redacción de residuos peligrosos para una mayor claridad.

En la definición de “suelo contaminado”, se elimina el inciso final, dado que la declaración no es un requisito para que un suelo esté contaminado. Se revisa la terminología empleada a lo largo del texto normativa, en coherencia con esta modificación.

En relación a la propuesta de inclusión de una definición de “plataforma de comercio electrónico”, no se considera necesario introducirla, dado que la normativa específica en la materia no la ha regulado. No obstante, el desarrollo reglamentario de cada flujo de responsabilidad ampliada del productor, podrá contemplar las obligaciones y responsabilidades que se deba atribuir a dichas plataformas.

- Artículo 4: se modifica la redacción del apartado 5.b), para que en caso de, aun habiendo autorizado una comunidad autónoma un subproducto, se concluyera que una sustancia o material no cumple con las condiciones para ser considerado como tal, sea la persona titular del Ministerio y no la Comisión de Coordinación quien requiera, previo informe de dicha Comisión, la revocación de la autorización mediante resolución.



- Artículo 9: se modifica la redacción del apartado 3, para añadir un inciso final haciendo referencia a que la aplicación del principio de proximidad debe ponderar otras consideraciones como las relativas a la eficiencia económica y a la protección del medio ambiente.
- Artículo 10: se concreta, en el apartado 2, que serán las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, las que deban elaborar el informe de coyuntura regulado en este artículo. En relación al contenido de estos informes, se añade la necesidad de incluir una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de prevención y gestión de los residuos.

En relación a la propuesta relativa a las funciones de la Comisión de coordinación en relación a la proposición de medidas, en particular, cuando se prevea el posible incumplimiento de los objetivos establecidos, se considera que ya estaría incluido en los apartados d), e) y f) del artículo 13.2.

Por otra parte, no se ha considerado necesario incluir un artículo exclusivo para la regulación de los informes de coyuntura, que incluyera también la evaluación de planes y programas y el seguimiento de los objetivos propuesto por el Consejo de Estado, ya que se considera que los informes previstos en este artículo 10 permiten a las autoridades competentes mencionadas dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 27/2006. Por otra parte, tanto los planes de gestión como los programas de prevención también incluyen la elaboración de informes periódicos en relación al cumplimiento de las previsiones de esos instrumentos de planificación en materia de residuos.

- Artículo 12: se modifica la redacción de los apartados 1 y 3 para indicar que las competencias atribuidas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en rigor, corresponden a su titular. Se revisa el resto del texto normativo para realizar esta modificación donde corresponda. Se incluye también una mención específica, en el apartado 3.h), sobre la necesidad de tener en cuenta el principio de unidad de mercado y la necesidad de preservar el buen funcionamiento del mercado interior.

En relación a la observación que indica la falta de claridad de quién debe garantizar los objetivos establecidos, se considera que estos objetivos, con carácter general, vinculan a las Administraciones Públicas, siendo posible, no obstante, su traslado a otros agentes, por lo que se considera adecuado mantener la redacción actual.

- Artículo 13: se incluye la referencia a que las competencias de la Comisión de coordinación en materia de residuos atribuidas en subapartados 2.i) y 2.a) lo son sin perjuicio de las atribuidas al Consejo para la Unidad de Mercado en la exposición de motivos, en lugar de en el texto del artículo 13.

Por otra parte, no se considera adecuado incluir entre las funciones atribuidas a esta Comisión la de elaboración de un informe en materia de la normativa residuos, dado que el papel que viene ejerciendo este órgano es el de medio instrumental para llevar a cabo las consultas preceptivas a las comunidades autónomas y las entidades locales durante la tramitación de normas.



- Artículo 14: se modifica la redacción para concretar cuáles son las autoridades competentes que deberán disponer de programas de prevención de residuos con carácter obligatorio (AGE y comunidades autónomas) o con carácter potestativo (entidades locales), en coherencia con lo establecido en el artículo 12. Se añade, en el contenido de los programas, una descripción de la situación de partida y los objetivos de prevención existentes.

En relación con la propuesta de prever una evaluación de los programas de prevención acompañada con el calendario de objetivos propuestos que permitan valorar el cumplimiento de los mismos, se considera que los informes de coyuntura anuales previstos en el artículo 10 ya contemplan la evaluación del cumplimiento de los objetivos. Si de dicha evaluación, se desprendiese la necesidad de modificar las medidas adoptadas, las Administraciones Públicas mantienen la potestad de revisar y modificar los planes existentes que, por otra parte, ya incluye la obligación de realizar una evaluación periódica.

- Artículo 15: en línea con lo indicado en la observación relativa al artículo 14, se considera que los informes de coyuntura anuales previstos en el artículo 10 ya contemplan la evaluación del cumplimiento de los objetivos.
- Artículo 17: se elimina la mención al objetivo de prevención relativo a 2020 ya establecido en la Ley 22/2011 y se incluye una referencia al mismo en el apartado VII de la exposición de motivos. Además, se añade, en el artículo 71.3, la obligación para las comunidades autónomas de remitir anualmente la información necesaria para la verificación del cumplimiento de los objetivos establecidos en este artículo.
- Artículo 18: se aclara que será el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico quien se encargará de realizar los estudios mencionados en el apartado 8.
- Artículo 20: se añade un inciso determinando que en las normas de desarrollo previstas en el apartado 1.d) de la disposición final tercera, se podrán establecer, en su caso, las posibles exenciones a lo establecido en el apartado 1.c), siempre y cuando se garantice la trazabilidad y la correcta gestión de los residuos.
- Artículo 26: se mantienen los objetivos establecidos para el año 2020, eliminando la referencia al año, dado que estos objetivos deben estar vigentes desde la entrada en vigor del anteproyecto de ley y hasta que se alcance el siguiente horizonte temporal establecido, en su caso. Se incluye en la presente Memoria una evaluación de la situación de partida y la justificación de los objetivos establecidos en el apartado II.A.2.Objetivos.
- Artículo 31: se aclara que el plazo de 10 días del que disponen las comunidades autónomas para oponerse a un traslado, deben considerarse como días naturales. Este plazo ha sido discutido ampliamente y consensuado tanto en la Comisión de Coordinación, como en la tramitación del RD de traslados, decidiéndose la pertinencia de consignarse en días naturales dado que los calendarios de días hábiles varían entre



CCAA. Se incluye esta justificación en el párrafo correspondiente del apartado II.B.Contenido de la presente memoria.

No se considera necesaria la modificación urgente del Real Decreto 553/2020, puesto que, al quedar regulado este plazo en días naturales en esta ley, es de directa aplicación, dado su mayor rango normativo.

- Artículo 41: se añade la mención al principio de proporcionalidad en el apartado g) de este artículo.
- Artículo 43: se introduce un nuevo apartado en el artículo 42, indicando que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor deberán disponer de mecanismos de compensación a los productores en caso de que los ingresos percibidos sean significativamente superiores a las cantidades realmente sufragadas para el cumplimiento de sus obligaciones, conforme a lo que se establezca reglamentariamente. Se incluye en la presente memoria, en el párrafo correspondiente del apartado II.B.Contenido la justificación sobre la solución adoptada.
- Artículo 45: se elimina la disposición prevista por la que se prohibía que los sistemas individuales o colectivos suscribieran acuerdos con gestores que hayan sido condenados mediante sentencia firme por determinados delitos o sancionados por infracciones graves o muy graves.
- Artículo 47: se incluye una mención específica al principio de autosuficiencia y proximidad en el apartado 2.c).
- Artículo 49: se incluye en la presente memoria, en el párrafo correspondiente del apartado II.B.Contenido, la justificación sobre la solución adoptada en el apartado 2.
- Artículo 50: se modifica la redacción del apartado 2 indicando que el informe incluirá las especificaciones propuestas por las comunidades autónomas, tras la evaluación de la solicitud relativas a la actuación del sistemas colectivo en sus respectivos territorios. Por último, se establece que la autorización permanecerá vigente hasta la notificación de resolución expresa relativa a la solicitud de renovación de la misma.

En relación a la observación relativa a la celebración de convenios con las Administraciones competentes, se considera que la inexistencia del convenio implica que no se está dando pleno cumplimiento a las obligaciones establecidas en la responsabilidad ampliada del productor, por lo que es necesario supeditar la vigencia de la autorización para actuar como sistema de responsabilidad ampliada a la existencia del convenio. Asimismo, esta disposición responde a las observaciones planteadas durante el trámite de audiencia a las comunidades autónomas, que indicaban la necesidad de evitar que la formalización de los convenios se dilatara en exceso en el tiempo.

- Artículo 52: se modifica la redacción para indicar que, cuando se produzca un incumplimiento en más de una comunidad autónoma, la Comisión de Coordinación emitirá un informe valorando la pertinencia de la revocación de la autorización o la



ineficacia de la comunicación, que se realizará por la comunidad autónoma que otorgó la autorización o donde se presentó la comunicación.

- Artículo 54: se modifica la redacción para aclarar que la Comisión de Coordinación ejercerá labores de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, dando respuesta al mandato comunitario establecido en el artículo 8.bis.5º de la Directiva Marco de Residuos, de designar una autoridad pública que realice las función de supervisión en este ámbito. Se modifica la redacción del artículo 13 en coherencia con lo indicado, y manteniendo la literalidad de la Directiva que se transpone.

Se aclara también que la colaboración de otras autoridades se llevará a cabo sin perjuicio de las competencias que corresponda a las autoridades competentes para llevar a cabo estas funciones, de conformidad con lo establecido en la ley.

- Título VI. Artículos 63 a 68: se modifica el título, que pasa a denominarse “Suelos contaminados”, en coherencia con el título de la ley, y se traslada este título para situarlo tras la regulación de los impuestos, para recoger toda la regulación relativa a residuos de manera consecutiva. Se especifica que el desarrollo reglamentario de los artículos 63 y 64 corresponde al Gobierno. Se añade mención expresa, en el artículo 64.5, a la necesidad de coordinar y guardar la coherencia necesaria de las actuaciones de descontaminación y recuperación del suelo con la regulación urbanística. Se modifica la redacción del artículo 65.1 para volver al orden establecido en la Ley 22/2011 en relación a la obligación de responder de forma solidaria en caso de que haya varios causantes de la contaminación. Por último, se elimina la referencia relativa a la posibilidad de iniciar procesos de enajenación cuando las plusvalías que adquieran los suelos descontaminados no compensan las cuantías subvencionadas para ello. Como consecuencia de las observaciones anteriores, se modifica la redacción del apartado XI de la exposición de motivos.
- Artículo 71: se considera que la disposición establecida en el apartado 5 sobre las obligaciones de información en materia de suelos contaminados ya estaría parcialmente incluida en el artículo 68. Por tanto, se unifican ambos párrafos en el artículo 68, eliminándose del artículo 71, en el que, por tanto, quedan incluidas solo las obligaciones de información en materia de residuos.
- Artículos 90: en relación con la observación relativa a que se pudiera recoger en el articulado que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su autonomía financiera, pudieran incrementar la financiación destinada a medidas de mejora de la gestión de residuos que refuercen las opciones prioritarias frente a las menos sostenibles, desde la perspectiva del reparto competencias AGE/CCAA, se considera que no es posible establecer en una norma estatal la afectación de la recaudación obtenida con el impuesto a una finalidad concreta, ya que al tratarse de un impuesto cuyo rendimiento está cedido a las CCAA esto resultaría contrario al principio de autonomía financiera, recogido en el artículo 156.1 de la CE.



- Artículo 95: se incluye en la presente memoria, en el párrafo correspondiente del apartado “II.B.Contenido” la explicación detallada de cada uno de los supuestos de exención recogidos en este artículo.
- Artículo 99: se modifican los tipos impositivos en coherencia con la observación del Consejo de Estado.
- Artículo 105: se incluye en la presente memoria, en el párrafo correspondiente del apartado “II.B.Contenido” la justificación sobre la atribución de la condición de agente de la autoridad a los funcionarios que realizan labores de inspección. Se añade, en el apartado 1, un inciso relativo a que, las actas gozarán de la presunción de certeza a efectos probatorios, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses pueda aportar el interesado.
- Artículo 106: se incluye, entre las inspecciones cuyo coste puede ser imputado a los solicitantes de las autorizaciones o a las empresas, incluyéndose aquellas inspecciones periódicas previstas en el apartado 1 de este artículo. Se incluye en la presente memoria, en el párrafo correspondiente del apartado “II.B.Contenido”, la justificación de la modificación realizada.
- Artículo 108: se modifica la redacción del apartado 3.g), para aclarar que los convenios y acuerdos a los que se refiere son los previstos en esta ley y en sus normas de desarrollo. En relación con la propuesta relativa a la supresión o modificación del apartado 3.z), se considera que, para lograr los objetivos globales establecidos en esta ley, es necesario que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor puedan contar con objetivos cuantitativos y cualitativos concretos de obligado cumplimiento, lo que conlleva, por tanto, la necesaria existencia de una infracción específica en caso de incumplimiento de estos objetivos.
- Artículo 109: se modifica la redacción del apartado 1.a).3º para indicar el plazo mínimo en caso de que se aplique una sanción que conlleve la clausura temporal de la instalación o aparatos.
- Artículo 112: se modifica la redacción del apartado 4 del mismo para aclarar que sería posible la acumulación de los porcentajes de reducción de las sanciones pecuniarias impuestas en los casos en que se den las circunstancias de los apartados 2 y 3 del mismo artículo (reconocimiento de responsabilidad -apartado 2-, y pago voluntario por parte del responsable -apartado3-).
- Disposición derogatoria: se elimina la mención expresa a la derogación y deslegalización de la Ley 11/1997, incluyéndose una referencia al respecto en la exposición de motivos. Asimismo, se incluye una nueva disposición transitoria, conforme a las directrices de técnica normativa, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, que declara la pervivencia o ultraactividad de la antigua norma.



- Disposición final tercera: se modifica su redacción eliminando la referencia a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, entendiéndose que, en todo caso, resulta de aplicación la disposición adicional primera del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, en lo relativo a las variaciones no periódicas no motivadas por variaciones de costes.
- Disposición final décima: al respecto a la observación del Consejo de Estado relativa a la entrada en vigor del impuesto en materia de plásticos, cabe indicar que efectivamente habrá que regular el censo de contribuyentes y aprobar los correspondientes modelos de autoliquidación, pero este desarrollo reglamentario se hará mediante Orden Ministerial cuya tramitación no suele ser dilatada en el tiempo. Por lo que se considera que el plazo de tres meses establecido desde la publicación de la norma en el Boletín Oficial del Estado para que el Impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables resulte de aplicación es un periodo razonable para que los correspondientes obligados tributarios lleven a cabo la pertinente actualización al marco legal.

El Dictamen también incluye observaciones relativas a esta Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Así, además de las modificaciones realizadas en relación a las observaciones efectuadas al articulado, expuestas anteriormente:

- se ha incluido, de forma más detallada, un análisis de la situación de partida y una justificación de los diferentes objetivos establecidos en la ley en el apartado II.A.2.Objetivos;
- se ha incluido un inciso en el apartado II.A.3.Alternativas, indicando que para los principales aspectos regulados en la ley se han valorado distintas alternativas, donde la transposición de la normativa comunitaria dejaba margen para ello. Estas alternativas se describen en esta Memoria, fundamentalmente en la descripción del contenido de la norma y la valoración de las observaciones recibidas en los trámites de consulta e información pública;
- se ha modificado el apartado II.B.Contenido, para añadir una justificación más detallada de las disposiciones adoptadas sobre los principales ámbitos regulados en esta ley;
- por último, se ha añadido un análisis detallado sobre la incidencia de esta nueva regulación sobre la normativa existente en materia de envases y residuos de envases en el apartado II.C.2.Engarce con el derecho nacional.

Por último, en relación con la evaluación ex post, el parecer del Consejo de Estado coincide con el reflejado en esta Memoria relativo a la evaluación de los desarrollos reglamentarios que deben realizarse de esta norma, así como a través de las evaluaciones previstas para determinados aspectos de la política general de residuos, concretamente los previstos en los artículos 10.2, 13.2, 14, 15 y 26. Se han mejorado los aspectos señalados por el Dictamen relativos a estos artículos, aunque, como se ha mencionado con anterioridad, no se ha considerado necesario incluir un artículo específico para la regulación sistemática de la evaluación de la política de residuos.





3. TRAMITACIÓN COMO PROYECTO DE LEY

Elevación al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley, previo sometimiento a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y remisión a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.



E. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. TÍTULO COMPETENCIAL Y ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES COMPETENCIALES MÁS RELEVANTES

El presente anteproyecto de ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española, con excepción de los siguientes artículos:

- a) Los artículos 12.5, 15.3, la disposición adicional octava, la disposición adicional undécima y la disposición final séptima, tienen el carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18^a, de la Constitución Española.
- b) Los artículos 12.3.c), 32 y 108 apartados 2.j), 2.k), 3.h), y 3.i), 3.j), y 3.k) en lo que respecta al traslado de residuos desde o hacia países terceros no miembros de la Unión Europea, tienen el carácter de legislación sobre comercio exterior, competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.10.^a de la Constitución Española.
- c) Los artículos 20.6, 23.5. b) y c), 51, se dictan al amparo del artículo 149.1.11.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de la ordenación de los seguros.
- d) Los artículos 98.3 y 99.5 en lo que se refiere a la inscripción de notas marginales en el Registro de la Propiedad, se dictan al amparo del artículo 149.1.8^a que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros públicos.
- e) El título VII, la disposición adicional séptima, la disposición transitoria sexta, la disposición transitoria séptima, la disposición transitoria octava, los apartados 1.h) y 3 de la disposición final tercera, la disposición final cuarta, y la disposición final octava, se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda General prevista en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución Española.

Los títulos IV y V de esta Ley tienen carácter de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.13^a y 23^a de la Constitución Española.

Por último, no tienen carácter básico los artículos 103.2 y 111.2, que serán de aplicación a la Administración General del Estado.

2. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO

En la tramitación realizada hasta el momento se ha recabado la participación de las comunidades autónomas y de las entidades locales en la elaboración de este proyecto a través del trámite de consulta pública previa. Para ambas directivas se realizó una notificación expresa del inicio de los trámites de consulta mediante notificación por correo electrónico a la Comisión de coordinación en materia de residuos en el que están presentes todas las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla y las entidades locales a través de la FEMP.

En la consulta pública previa de la Directiva (UE) 2018/851, se recibieron observaciones de 4 CCAA (Andalucía -procedentes de dos servicios distintos-, Aragón, Cataluña y Madrid), mientras



que en la consulta pública previa de la Directiva (UE) 2019/904 se recibieron observaciones de 2 CCAA (La Rioja y Cataluña). En ninguna de los dos trámites se han recibido comentarios procedentes de entidades locales.

Una vez elaborado el borrador del anteproyecto de ley y aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros, el texto legislativo fue sometido al trámite de audiencia a las comunidades autónomas y las entidades locales, de nuevo mediante notificación expresa del inicio del trámite por correo electrónico a la Comisión de Coordinación en materia de residuos. En este trámite se recibieron observaciones de todas las comunidades y ciudades autónomas, así como de 12 entidades locales, incluyendo la FEMP, federaciones de municipios y provincias autonómicas, ayuntamientos, cabildos, diputaciones provinciales, comarcas, consorcios y áreas metropolitanas.

Asimismo, el borrador del texto del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos fue también sometido al trámite de audiencia a las comunidades autónomas y a las entidades locales. En este caso, se recibieron observaciones de 11 comunidades y ciudades autónomas: Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Cataluña, Ceuta, Extremadura, Madrid, La Rioja, Com. Valenciana y País Vasco. También se recibieron observaciones por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia, que no se han tenido en consideración, dado que fueron remitidas tras haberse superado ampliamente el plazo para la realización de este trámite. En relación a la participación de las entidades locales, se recibieron observaciones de 17 entidades locales, entre las que se incluyen ayuntamientos, diputaciones, comarcas, cabildos, consejos insulares, áreas metropolitanas y consorcios.



F. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. IMPACTO ECONÓMICO GENERAL

La realización de una valoración precisa y total del impacto económico de todas las medidas incluidas en el proyecto normativo es complicada, teniendo en cuenta que los residuos se generan en todos los ámbitos de la sociedad y en todos los sectores económicos y por tanto tiene repercusión en prácticamente toda la economía. Además no existe una monetización de los impactos ambientales, en este caso asociados a una incorrecta gestión de los residuos. Así pues, la mayoría de las medidas contempladas en el proyecto normativo no pueden ser contabilizadas económicamente, si bien, como se expone a continuación, obviamente tienen una incidencia económica muy positiva.

Las medidas recogidas en la norma tienen por finalidad la reincorporación al proceso productivo una y otra vez de los materiales que contienen los residuos para producir nuevos productos o materias primas. Ello impulsará la competitividad al proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios y contribuirá a crear nuevas oportunidades empresariales, así como fórmulas más innovadoras y más eficientes de producir y de consumir. Este efecto positivo puede ser una oportunidad especialmente relevante para el caso de las PYMES.

Se evitarán los costes asociados a la obligación de restauración de los medios afectados por la contaminación derivada de una mala gestión o abandono de los residuos (por ejemplo descontaminación de suelos, incendios desencadenados por quemas incontroladas de residuos, sellado de vertederos ilegales, etc.) y los costes sanitarios derivados del impacto sobre la salud de sustancias peligrosas procedentes de los residuos no gestionados adecuadamente.

En lo que respecta al empleo, de conformidad con la Evaluación de Impacto de las propuestas de directivas comunitarias para España se estimó que la aplicación de las medidas contenidas en las directivas supondría para España la creación de 11.140 trabajos directos medidos en equivalentes a tiempo completo (TFE).

Si bien no es atribuible a un impacto económico directo de esta norma, hay que añadir el coste económico derivado de probables sanciones al Reino de España como consecuencia del incumplimiento de las normativas comunitarias, cuyo control está siendo cada vez más riguroso por parte de las instancias comunitarias.

De hecho es necesario mencionar que en otros estados miembros con procedimientos de infracción en materia de residuos, éstos han finalizado en sentencias que declaran la no ejecución de sentencias declarativas previas y han ido acompañadas de importantes sanciones económicas.

A modo de ejemplo:

- STJUE C-378/13 Comisión v Grecia: suma a tanto alzado de 10 millones € y multa coercitiva semestral de importe inicial de 14.520.000 € (“Eliminación incontrolada de residuos en diversos emplazamientos”)
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160243&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=284626>
- STJUE c-196/13 Comisión v Italia: suma a tanto alzado de 40 millones € y multa coercitiva semestral de importe inicial de 42.800.000 € (“Emplazamientos de vertido de residuos peligrosos”)



<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160245&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=24135>

- STJUE C 626/16 Comisión v Eslovaquia: suma a tanto alzado de 1 millón € y multa coercitiva diaria de 5.000 € (“Vertido de residuos - Vertedero de Žilina-Považský Chlmec”)
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198381&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

Otra aproximación a un análisis global del impacto económico que puede suponer este APL, puede realizarse a través de la comparativa con otros países de la Unión Europea. La propia Comisión Europea ha llevado a cabo diversos estudios sobre el impacto económico de la regulación en este ámbito. El más actual de ellos, cuyos datos para España se analizan en el apartado “Nuevos objetivos de preparación para la reutilización y reciclado”, permite comparar las necesidades de todos los Estados miembros, lo que puede suponer una referencia sobre los impactos económicos de la transposición de la normativa comunitaria: Estudio sobre las necesidades de inversión en el sector de los residuos y sobre la financiación de la gestión de los residuos municipales, basado a su vez en otro trabajo previo encargado por la Comisión: “*Development of a Modelling Tool on Waste Generation and Management*” (Economia Research & Consulting, and Copenhagen Resource Institute, February 2014. <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/waste-generation-management-model.zip>).

En la tabla de la página siguiente puede observarse los resultados de ese estudio con las necesidades de financiación en cada Estado miembro, en millones de euros. Se ha añadido además una columna final en la que se calcula esta necesidad por habitante para facilitar la comparación. Sin embargo, como es obvio, los resultados de este estudio, y por tanto, las necesidades de inversión en el sector de los residuos dependen fundamentalmente de la situación de partida respecto a la gestión de los residuos, y concretamente respecto a los objetivos de gestión.

Dado que este estudio evalúa las necesidades para el cumplimiento de los objetivos de las principales Directivas del paquete legislativo de economía circular (Directiva marco de residuos, Directiva de envases y residuos de envases y Directiva sobre el depósito de residuos en vertedero), las inversiones necesarias identificadas deberán ser soportadas por los agentes afectados, en cada caso, siendo necesaria, en gran medida, inversión pública para la recogida y tratamiento de residuos, pero también estando afectados los productores de productos con regulación de la responsabilidad ampliada del productor, como es el caso de los envases, y otros residuos que pueden formar parte de los residuos municipales, como por ejemplo, los aparatos eléctricos y electrónicos.

Por último, dada la imposibilidad de dar una cifra concreta del impacto económico global de la propuesta normativa, tras este apartado, se recogen algunos datos económicos que dan idea de la gran importancia del sector para la regulación concreta presentada, y se analizan los impactos económicos previstos de las principales medidas incluidas en esta norma.



Tabla. Necesidades de inversión en la gestión de residuos municipales en el periodo 2021-2035, por Estado miembro, en millones de €

	Collection					Biowaste				Sorting	Recycling Reprocessors		Residual		Waste	Total	Habitantes	€/hab
	Bring vehicles	Bring containers	Kerbside vehicles	Kerbside containers	CA Sites	Open Air Composting	In-Vessel Composting	Anaerobic Digestion	Biowaste replacement		MSW & non MSW Plastic Packaging	Textiles	Front End Sorting on Incineration	Sorting Upgrading on MBT				
AT	€ 92	€ 4	€ 54	€ 0	€ 7	€ 4	€ 6	€ 7	€ 0	€ 8	€ 164	€ 1	€ 11	€ 4	€ 0	€ 362	8.901.064	40,65
BE	€ 29	€ 4	€ 101	€ 0	€ 14	€ 0	€ 0	€ 91	€ 27	€ 0	€ 139	€ 1	€ 13	€ 1	€ 4	€ 424	11.549.888	36,73
BG	€ 55	€ 19	€ 42	€ 0	€ 9	€ 4	€ 7	€ 18	€ 76	€ 19	€ 75	€ 2	€ 1	€ 5	€ 4	€ 335	6.951.482	48,25
HR	€ 22	€ 13	€ 35	€ 0	€ 15	€ 18	€ 0	€ 2	€ 3	€ 14	€ 87	€ 7	€ 0	€ 4	€ 4	€ 225	4.058.165	55,32
CY	€ 4	€ 3	€ 11	€ 1	€ 8	€ 0	€ 7	€ 32	€ 4	€ 4	€ 21	€ 7	€ 0	€ 2	€ 4	€ 107	888.005	119,93
CZ	€ 144	€ 55	€ 51	€ 0	€ 44	€ 11	€ 31	€ 28	€ 21	€ 0	€ 125	€ 15	€ 10	€ 4	€ 4	€ 542	10.693.939	50,69
DK	€ 49	€ 19	€ 42	€ 0	€ 22	€ 13	€ 44	€ 32	€ 38	€ 31	€ 172	€ 0	€ 16	€ 0	€ 0	€ 478	5.822.763	82,09
EE	€ 19	€ 8	€ 5	€ 0	€ 6	€ 1	€ 4	€ 0	€ 2	€ 2	€ 43	€ 1	€ 1	€ 0	€ 4	€ 97	1.328.976	72,61
FI	€ 63	€ 18	€ 29	€ 0	€ 15	€ 0	€ 0	€ 163	€ 31	€ 41	€ 38	€ 0	€ 6	€ 3	€ 4	€ 411	5.525.292	74,35
FR	€ 489	€ 302	€ 487	€ 2	€ 445	€ 0	€ 395	€ 17	€ 435	€ 415	€ 1.784	€ 165	€ 72	€ 9	€ 4	€ 5.020	67.098.824	74,82
DE	€ 632	€ 57	€ 609	€ 0	€ 13	€ 0	€ 0	€ 305	€ 354	€ 43	€ 1.240	€ 61	€ 119	€ 24	€ 0	€ 3.457	83.166.711	41,57
EL	€ 87	€ 52	€ 105	€ 18	€ 87	€ 3	€ 160	€ 0	€ 15	€ 0	€ 112	€ 0	€ 0	€ 16	€ 4	€ 659	10.709.739	61,49
HU	€ 61	€ 39	€ 50	€ 13	€ 66	€ 20	€ 23	€ 0	€ 28	€ 0	€ 206	€ 14	€ 2	€ 13	€ 4	€ 539	9.769.526	55,15
IE	€ 9	€ 13	€ 39	€ 1	€ 27	€ 14	€ 26	€ 8	€ 24	€ 84	€ 226	€ 34	€ 6	€ 2	€ 4	€ 516	4.963.839	103,95
IT	€ 604	€ 160	€ 590	€ 0	€ 152	€ 0	€ 320	€ 460	€ 1.012	€ 89	€ 1.138	€ 62	€ 58	€ 28	€ 4	€ 4.677	60.244.639	77,64
LV	€ 25	€ 6	€ 7	€ 0	€ 2	€ 2	€ 0	€ 0	€ 5	€ 9	€ 27	€ 0	€ 0	€ 3	€ 4	€ 89	1.907.675	46,81
LT	€ 40	€ 20	€ 11	€ 3	€ 25	€ 8	€ 7	€ 10	€ 24	€ 13	€ 39	€ 10	€ 0	€ 4	€ 4	€ 217	2.794.090	77,70
LU	€ 4	€ 2	€ 5	€ 0	€ 3	€ 0	€ 0	€ 4	€ 5	€ 3	€ 21	€ 1	€ 1	€ 0	€ 4	€ 53	626.108	84,01
MT	€ 1	€ 1	€ 5	€ 1	€ 3	€ 0	€ 0	€ 21	€ 0	€ 7	€ 8	€ 2	€ 0	€ 1	€ 4	€ 53	514.564	102,22
NL	€ 81	€ 33	€ 139	€ 0	€ 41	€ 2	€ 13	€ 22	€ 16	€ 26	€ 181	€ 18	€ 18	€ 2	€ 4	€ 596	17.407.585	34,24
PL	€ 247	€ 173	€ 144	€ 35	€ 237	€ 108	€ 0	€ 178	€ 47	€ 207	€ 765	€ 42	€ 4	€ 40	€ 0	€ 2.227	37.958.138	58,68
PT	€ 63	€ 39	€ 102	€ 16	€ 78	€ 34	€ 55	€ 149	€ 83	€ 95	€ 250	€ 24	€ 5	€ 2	€ 0	€ 995	10.295.909	96,65
RO	€ 122	€ 89	€ 94	€ 9	€ 104	€ 4	€ 0	€ 279	€ 55	€ 8	€ 170	€ 4	€ 0	€ 6	€ 4	€ 948	19.317.984	49,07
SK	€ 56	€ 14	€ 22	€ 0	€ 10	€ 0	€ 0	€ 98	€ 22	€ 16	€ 44	€ 5	€ 3	€ 1	€ 0	€ 290	5.457.873	53,15
SI	€ 16	€ 4	€ 23	€ 0	€ 5	€ 0	€ 2	€ 7	€ 16	€ 6	€ 49	€ 2	€ 2	€ 2	€ 4	€ 137	2.095.861	65,41
ES	€ 611	€ 139	€ 293	€ 0	€ 122	€ 60	€ 0	€ 66	€ 270	€ 38	€ 779	€ 14	€ 39	€ 23	€ 4	€ 2.458	47.329.981	51,93
SE	€ 110	€ 34	€ 82	€ 0	€ 39	€ 14	€ 23	€ 115	€ 80	€ 0	€ 165	€ 19	€ 20	€ 0	€ 4	€ 705	10.327.589	68,26
UK	€ 140	€ 128	€ 572	€ 0	€ 223	€ 99	€ 87	€ 512	€ 675	€ 295	€ 1.907	€ 118	€ 57	€ 42	€ 4	€ 4.859	67.025.542	72,49
EU28	€ 3.875	€ 1.448	€ 3.748	€ 99	€ 1.821	€ 417	€ 1.210	€ 2.625	€ 3.368	€ 1.472	€ 9.975	€ 629	€ 463	€ 238	€ 88	€ 31.475	447.706.209	70,30



- **Recogida separada biorresiduos, residuos textiles y residuos domésticos peligrosos**

Los mandatos recogidos en la propuesta normativa están dirigidos fundamentalmente a las administraciones locales, administraciones competentes para la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos².

El tratamiento de los residuos de competencia local procedentes de la recogida separada de los biorresiduos, de los residuos textiles, y de los residuos domésticos peligrosos, dinamiza el desarrollo económico local. La preparación para la reutilización y el reciclado son mucho más intensivos en mano de obra que las opciones de eliminación e incineración. Además, la mano de obra que requieren es más cualificada, y deberá ser fomentada en el marco del sistema educativo y de la formación.

Por otro lado, la investigación y la innovación en el ámbito del reciclado, y en particular en el ámbito de los tratamientos biológicos y la utilización de las enmiendas orgánicas, resultarán fundamentales para avanzar hacia la economía circular, y redundarán positivamente en la competitividad y en la modernización de las empresas españolas y en particular de las PYMES especialmente activas en el reciclado y la preparación para la reutilización.

La adopción de medidas destinadas a mejorar la gestión de los residuos, partiendo de la base de una recogida separada de determinadas fracciones, como se recoge en esta propuesta normativa, redundará en un incremento de las tasas de reciclado y una mayor calidad de todos los materiales reciclados, con el incremento económico asociado a la venta de los materiales debido a su mejor calidad.

Fortalecer el reciclado evita la pérdida de recursos materiales y permite minimizar el depósito de residuos en vertedero y reducir las cantidades de residuos destinados a incineración, con el consiguiente coste económico de esas operaciones.

Aun así, es necesario destacar la dificultad de conseguir información contrastada respecto al coste total de la gestión de residuos que soportan las entidades locales en la actualidad. Esto se debe a la falta de armonización de la metodología de cálculo de los costes de recogida y tratamiento, y a la ausencia de información precisa de los ingresos, tanto los derivados de la financiación de parte de la gestión por los sistemas de RAP, como los obtenidos por la venta de materiales o productos reciclados. A esto hay que añadir que en esta actividad se produce una fragmentación de la información disponible derivada del hecho de que se externaliza parte o toda la gestión de los residuos. Determinados estudios indican que el gasto en la gestión de los residuos de competencia local (incluyendo normalmente recogida y tratamiento de residuos y limpieza viaria) puede superar el 30% del presupuesto de las entidades locales.

Para valorar el impacto económico de estas medidas hay que tener en cuenta que cuando se implanta la recogida de la fracción orgánica, también se incrementa la calidad y cantidad del resto de fracciones recogidas separadamente, obteniéndose más ingresos de los sistemas de RAP y por la venta de materiales, y se reduce la cantidad de fracción resto, reduciéndose así el servicio de recogida y tratamiento de esta fracción, y por tanto el coste asociado a su tratamiento mecánico-biológico, y su posterior incineración o vertido. Este último coste puede incluir los costes derivados de la existencia de impuestos a estas opciones de tratamiento.

² La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece la obligación para los municipios de la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos, y de determinar su coste efectivo, conforme a lo establecido en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.



En resumen, la implantación de nuevas recogidas separadas debe suponer un reajuste del modelo de recogida de los municipios, que repercutirá en una menor generación de fracción resto y el coste asociado a su tratamiento. Por tanto, es necesario realizar un balance global del impacto económico de la recogida y tratamiento en su conjunto, ya que el aumento del coste asociado a las nuevas recogidas y tratamiento de estos residuos se puede ver compensado con la reducción del coste asociado a las restantes recogidas y su tratamiento.

Por todo ello, se considera que es el diferencial del coste de implantación de la recogida el que determina el posible impacto económico en las entidades locales. Algunos estudios realizados en Cataluña, donde ya está implantada la recogida separada de biorresiduos de forma generalizada, estiman que el impacto de la implantación de la recogida separada de biorresiduos en el coste total, oscila entre 10-30€/t, e incluso, en algún caso puede suponer un ahorro de hasta 5€/t.

Los factores determinantes de la variabilidad en los costes de recogida, se deben tanto a la eficiencia en la captación de los biorresiduos, como al diseño del servicio. Por tanto, el impacto económico dependerá del modelo que adopten las entidades locales para implantar la recogida separada.

Previsiblemente, la puesta en marcha de las medidas recogidas en la propuesta normativa tiene inicialmente un cierto impacto económico en las administraciones locales, que sin embargo se irá mitigando progresivamente a medida que se consolide esta actividad económica, y se reduzcan los costes en estos procesos y vayan aumentando los ingresos por materiales reciclados.

- **Nuevos objetivos de preparación para la reutilización y reciclado**

El proyecto normativo ha incluido los nuevos y ambiciosos objetivos de la revisión de la Directiva Marco de residuos, relativos a la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales. Mediante este incremento progresivo (55% en 2025; 60% en 2030; y 65% en 2035) de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales, se debe garantizar que los materiales de residuos económicamente valiosos se preparen para la reutilización o se reciclen, para su incorporación en la economía europea, fomentando así la economía circular, a la vez que se garantiza un elevado nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente.

La propia Comisión Europea tras la adopción de la modificación de la directiva y estos nuevos objetivos en el ámbito de los residuos municipales encargó un estudio sobre las necesidades de inversión en el sector de los residuos y sobre la financiación de la gestión de los residuos municipales³. El estudio reconoce que la consecución de los mencionados objetivos hace necesario centrar los esfuerzos en estas necesidades y también un considerable esfuerzo económico en inversión en los principales escalones de la jerarquía de residuos (prevención, preparación para la reutilización y reciclado) para la mayoría de estados miembro. El análisis además está enfocado en el contexto del marco plurianual de financiación comunitario para el periodo 2021-2027, con la finalidad de calcular la totalidad de financiación comunitaria necesaria.

Este estudio evalúa en conjunto la consecución de los objetivos de la Directiva Marco de residuos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales, pero incluye también las necesidades para la consecución de los objetivos de la revisión de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos

³ Study on investment needs in the waste sector, Directorate-General for Environment (European Commission), Eumonia, 20th June 2019 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d5f8355-bcad-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-103952543>



de envases, y la del objetivo de reducción del vertido de los residuos municipales incluido en la revisión de la Directiva de vertederos (10% del total de los residuos municipales generados en 2035), tomando como partida la situación respecto a estos residuos en cada estado miembro.

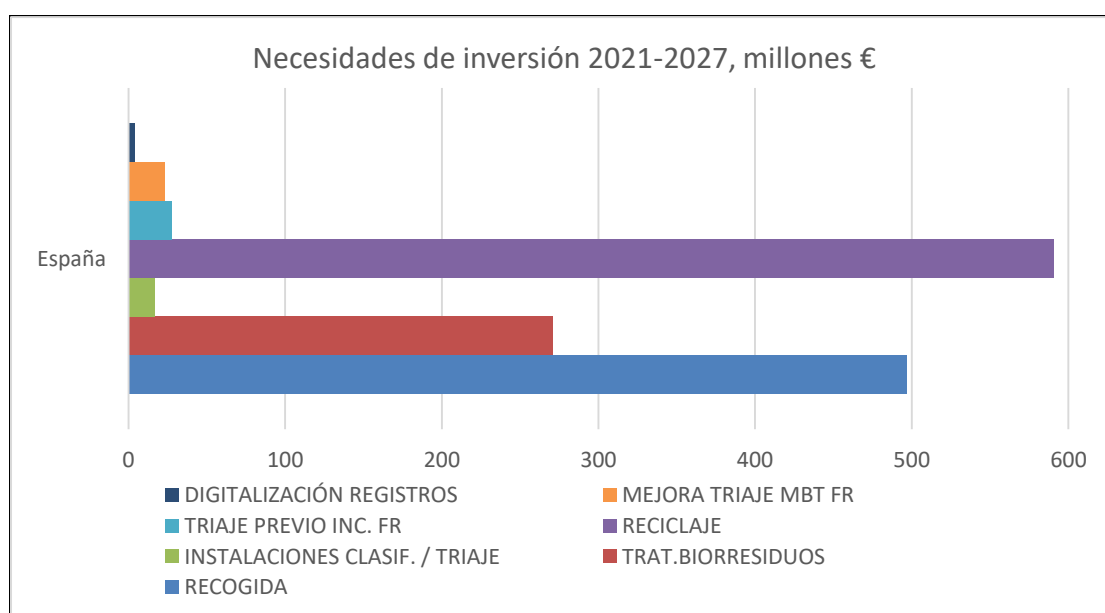
En un estudio previo enmarcado en el proyecto Early Warning la propia Comisión ya había determinado que España se encontraba en riesgo de incumplimiento del objetivo de 2020 de los residuos municipales. Se ha empleado para la modelización de la evolución de los tratamientos el *EU Reference Model on Waste Generation and Management* de la Comisión Europea.

Teniendo en cuenta el punto de partida, el estudio de la Comisión cuantifica para cada Estado miembro las necesidades de capacidad adicional en las infraestructuras de recogida, clasificación y tratamiento, así como las necesidades de sustitución de infraestructuras de tratamiento de biorresiduos (en toneladas), entre los años 2021 y 2027, y entre 2021 y 2035, asumiendo el cumplimiento de los objetivos de en todos los horizontes temporales. Posteriormente traduce estas necesidad de capacidad en necesidades de inversión en millones de €. En las siguientes tablas y gráficos se extrae la información para España en los dos horizontes temporales.

Necesidades de inversión en la gestión de residuos municipales en el periodo 2021-2027, en millones de €

	Recogida	Trat. Biorres.	Inst. clasif./ triaje	Recicla je	Triaje previo incineración	Mejora triaje MBT	Digitalización registros	TOTAL
España	497	271	17	591	28	23	4	1.431
Total UE 28	5.302	3.932	891	7.592	444	237	88	18.486

MBT: Tratamiento mecánico-biológico

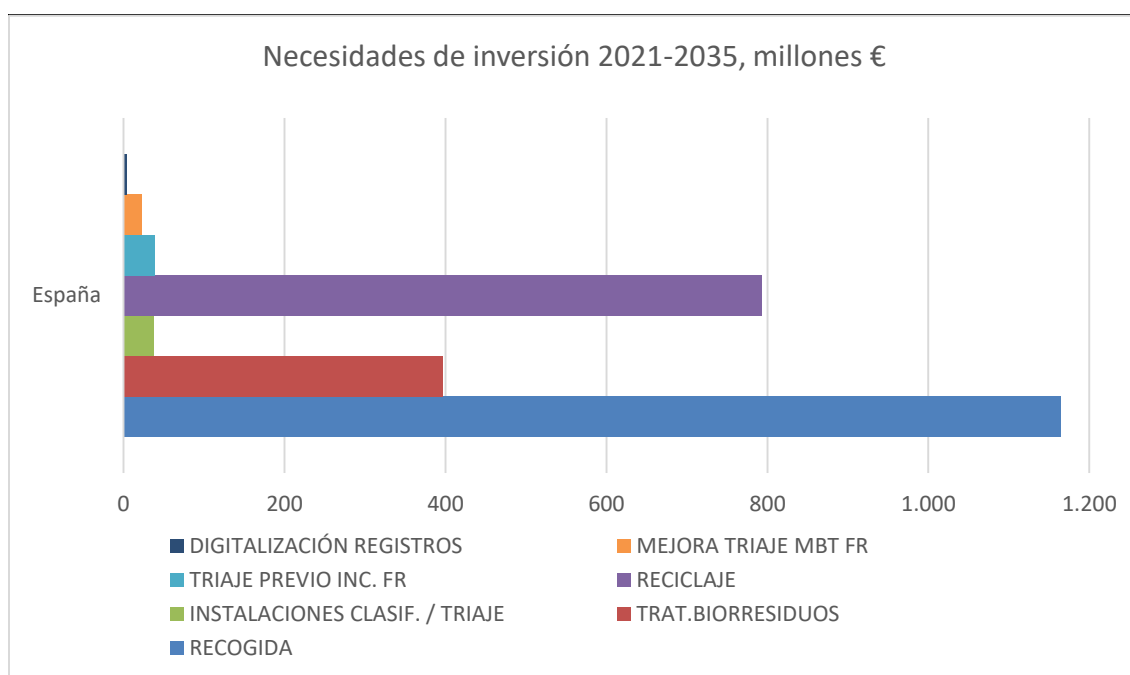


Necesidades de inversión en la gestión de residuos municipales en el periodo 2021-2035,



en millones de €

	Recogida	Trat. Biorresiduos	Inst. clasif./ triaje	Reciclaje	Triaje previo incineración	Mejora triaje MBT	Digitalización registros	TOTAL
España	1.165	397	38	793	39	23	4	2.459
Total UE 28	10.988	7.619	1.473	10.602	463	237	88	31.470



Como puede desprenderse de las cifras presentadas, las necesidades de inversión en España son elevadas debido a que la situación de partida respecto a la recogida y gestión de los residuos municipales está muy alejada de los objetivos. Con las cifras más recientes consolidadas, España reciclaría el 34.8%, cifra bastante alejada del objetivo de 2020 del 50%, y de los posteriores objetivos; adicionalmente se debe tener en cuenta que a partir de 2027 no se podrá contabilizar en este objetivo la fracción orgánica de los biorresiduos no recogida de manera separada, que en 2016 supuso el 13.2%.

Es decir, si en fecha 2016 hubiésemos aplicado ya esta norma, nuestra tasa de reciclado sería del 21.6%. Por otro lado, en 2016 se depositó en vertedero el 54.1%, muy alejado del objetivo de vertido máximo del 10% en 2035.

- **Registros electrónicos**

El estudio de las necesidades de inversión en los estados miembros incluye un apartado de necesidades de inversión en la digitalización de registros de residuos (registros electrónicos). El estudio calcula para España que será necesaria una inversión de hasta 4 millones de euros para la implementación de estos registros.



En España el Registro electrónico de producción y gestión de residuos fue creado mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, y los desarrollos informáticos vienen realizándose desde entonces por parte del MITERD, por ello el impacto económico de este Registro no es atribuible a esta propuesta normativa. Sí continuarán los desarrollos informáticos necesarios para estandarizar toda la información de las memorias de los gestores de residuos y, en su caso, de los productores, para obtener la información necesaria para dar cumplimiento a las nuevas normas de cálculo de los objetivos comunitarios de preparación para la reutilización y reciclado.

Por otro lado la propuesta normativa prevé en el título dedicado a la responsabilidad ampliada la creación de las correspondientes secciones dentro del Registro de Productores de Productos, si bien esta creación se realizará en la regulación específica de cada flujo. Estas secciones también serán necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de información derivadas de las correspondientes directivas comunitarias. Debe tenerse en cuenta que conforme a los requisitos mínimos establecidos en la ley, los sistemas de responsabilidad ampliada deben financiar el coste de la recogida y la comunicación de datos, lo que puede traducirse en una reducción de las necesidades de financiación por parte de la administración.

La previsión recogida en la disposición transitoria séptima sobre el traslado de las secciones de aparatos eléctricos y electrónicos y de pilas del Registro Integrado Industrial al Registro de Productores de Productos, no supone ni debe suponer un impacto económico nuevo, ni incremento de gasto público ya que se prevé el traspaso de los medios técnicos, económicos y humanos ya existentes.

Otras previsiones de nuevos desarrollos de sistemas de información electrónicos previstos en la propuesta normativa que podrían conllevar un impacto económico, y necesitarían de su inclusión en el Presupuesto General del Estado, serían el Inventario Nacional de Recuperación Voluntaria de Suelos Contaminados, y el Registro de Subproductos.

- **Responsabilidad ampliada del productor**

La intervención en la gestión de los residuos por parte de los productores del producto viene realizándose en España desde hace años en determinados flujos de residuos para los que se han establecido normativas específicas, que en su mayoría derivan de la transposición de directivas comunitarias. Con excepción de los vehículos fuera de uso, para los restantes flujos de residuos se han constituido Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada para dar cumplimiento a sus obligaciones.

En algunos flujos de residuos, tales como vehículos fuera de uso, para cumplir con parte de estas obligaciones los productores no han sobrecargado el producto con un coste adicional que sirva para financiar la gestión de dicho producto cuando éste se convierte en residuo. Sin embargo, en los flujos de residuos que se indican en la tabla siguiente los productos son grabados con un sobrecoste. En esta tabla se recoge también la información proporcionada por los mencionados sistemas en sus memorias de actividad anuales, para los años 2015 al 2018, en las que indican los montantes económicos (cifras en millones de euros) que han ingresado para la financiación de la gestión los residuos.

Flujo de residuos regulado	Sistema RAP	2015 (M €)	2016 (M €)	2017 (M €)	2018 (M €)	Ingresos totales año 2018* (M €)
Envases	ECOVIDRIO	68,07	59,85	61,48	64,59	601,48



	ECOEMBES	488,35	486,80	505,18	525,26	
	SIGFITO	2,86	2,90	2,79	3,17	
	SIGRE	8,10	8,23	8,26	8,46	
Aceites usados	SIG AUS	18,70	20,20	14,80	16,92	16,92
Neumáticos fuera de uso	TNU	10,47	11,46	12,39	12,52	40,32
	SIGNUS	33,40	30,20	29,70	27,80	
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	AMBILAMP	13,77	12,32	10,70	12,23	89,61
	ECOLUM	2,52	2,39	2,45	2,20	
	ECOTIC	19,09	21,19	23,81	26,97	
	ECOASIMELEC	4,25	5,25	6,16	7,84	
	ECOFIMÁTICA	1,03	1,60	1,41	1,55	
	ECOLEC	20,93	20,50	25,74	27,81	
	ECORAEES	nd	3,10	2,75	nd	
	ERP	5,14	6,44	7,40	7,02	
	REINICIA	nd	nd	0,62	0,84	
	SUNREUSE	0,30	0,26	0,32	0,29	
Pilas y acumuladores	FUNDACIÓN CANARIA	nd	0,09	0,12	0,11	6,78
	ECOPILAS	4,10	4,30	4,28	nd	
	ERP	2,90	2,90	2,70	2,50	

Fuente: Sistemas de Responsabilidad ampliada del productor (memorias anuales en la web o dato solicitado)

(*)El dato agregado de 2018 para RAEEs y Pilas y acumuladores, incluye el dato de 2017 para los dos sistemas para los que no hay dato disponible de 2018.

Estas cifras proporcionan una idea de la envergadura económica que supone la organización y la financiación de la gestión de los residuos actualmente sometidos a regímenes de RAP.

Con el objetivo de asegurar que este coste sea el adecuado para garantizar la gestión real de los residuos, el proyecto normativo recoge varias medidas en el correspondiente artículo dedicado a los requisitos mínimos exigibles en este ámbito. Entre estas medidas se incluye, por ejemplo, la ecomodulación de las tarifas que deben pagar los productores, de forma que los productores cuyos productos generen unos residuos cuya gestión sea más complicada, o no puedan ser reciclados, deberán pagar un mayor importe económico al sistema. También se prevé la posibilidad de que la financiación a cargo de los productores de producto sea por la totalidad del coste de la recogida y correcta gestión (en algunos flujos de residuos actualmente no se financia totalmente), y que esto incluya los residuos que se recuperan de la fracción resto a pesar de existir una recogida separada para los mismos. Otro ejemplo, se encuentra entre las medidas que debe financiar la RAP en el ámbito de los plásticos, por ejemplo se debe incluir el coste de la limpieza de los vertidos de residuos de determinados productos plásticos (littering).

Estas medidas, previstas en las normas comunitarias que se transponen (Directiva marco y Directiva SUP), y en los documentos de desarrollo en los que está trabajando la propia Comisión Europea para la correcta y armonizada implementación de la responsabilidad ampliada en todos



los Estados miembro (*Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in Article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020*), podrán tener un impacto económico para estos sistemas y, consecuentemente, para los productores de productos, debiendo ajustar las actividades financiadas, en algunos casos ampliarlo a nuevas actividades, lo cual obviamente supondrá un aumento de los costes por parte de estos sistemas. Sin embargo, en términos globales el impacto económico no será tal, dado que los costes que actualmente no asumen los sistemas de RAP, son asumidos por los sistemas públicos de limpieza y gestión de residuos. Se trata, por tanto, de un traslado del impacto económico que actualmente soporta el sector público al sector privado responsable de la puesta en el mercado de determinados productos cuyos residuos producen un impacto en el medio ambiente, en coherencia con las disposiciones comunitarias en esta materia, que prevén a través de la responsabilidad ampliada del productor, que sean éstos últimos los que deban asumir estos costes.

Esto mismo ocurriría con las previsiones contempladas en la ley de desarrollo reglamentario de regímenes de responsabilidad ampliada para productos que actualmente no tienen tal regulación, como por ejemplo, el caso de los textiles y los plásticos de uso agrario (disposición final quinta) o los desarrollos previstos al respecto de determinados productos plásticos de un solo uso. Estos nuevos desarrollos conllevarán un impacto económico en los sectores productores de los productos afectados, pero sin embargo, el impacto económico global no será tal, al reducirse el impacto en el sector público que actualmente soporta la gestión de esos residuos.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el impacto económico asociado a la RAP no se deriva directamente de esta propuesta normativa, dado que lo recogido en la futura ley son las previsiones generales relativas la responsabilidad ampliada que deben concretarse en el correspondiente desarrollo reglamentario mediante real decreto, de conformidad con lo dispuesto en la propia ley.

Adicionalmente, es necesario indicar que estas previsiones se han incluido para dar cobertura a distintas iniciativas que están surgiendo en ambos sectores (textil y agrario), pero también para dar respuesta a las importantes deficiencias encontradas en la gestión de los residuos generados por estos productos, y los problemas ambientales asociados a ello.

En relación con el sector textil, este es uno de los ámbitos prioritarios, señalados por la Comisión Europea dentro del recientemente presentado Plan de Acción de Economía Circular⁴, y es de esperar que los trabajos que se desarrollen en este ámbito puedan referirse a desarrollos normativos en el ámbito de la RAP, dado que este es un instrumento señalado por la Comisión Europea, y otros organismos internacionales como la OCDE, como clave para la mejora de la gestión de los residuos. En este sentido, se debe señalar que esta iniciativa de regulación de la RAP en el sector textil ya se está abordando en otros Estados miembro de la Unión Europea, como Francia.

Por otro lado, dado que la regulación comunitaria establece la recogida separada obligatoria del residuo textil a partir de 2025, el coste económico asociado a su implementación recaería en las Entidades locales, a menos que se habiliten instrumentos económicos como esta regulación de la RAP, para hacer partícipes de los costes a los productores, y en última instancia, a los consumidores. Asimismo, este instrumento permitirá sensibilizar al sector textil de las externalidades que el mismo produce, siendo un sector productivo de gran impacto ambiental, debido, entre otras cuestiones, a su gran volumen de producción.

En el caso de la RAP para el plástico del sector agrario, la regulación prevista responde a la iniciativa del sector privado, donde se ha empezado a movilizar el establecimiento de sistemas de RAP voluntarios para atajar el problema medioambiental asociado al abandono de

⁴ https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf



determinados plásticos de uso agrario, que ha repercutido negativamente en la imagen del sector. Estos sistemas de carácter voluntario no encuentran encaje legal en la actual regulación de la RAP, al no existir tal figura, que sí ha sido prevista ya en la normativa comunitaria que se transpone.

Adicionalmente, es necesario señalar que la Estrategia Europea del Plástico⁵, menciona como una de las medidas clave para la reducción de la basura y los residuos plásticos del sector agrario la introducción de la RAP, en particular para ofrecer incentivos para el reciclado de los plásticos de uso agrario.

En cualquier caso, como ya se ha mencionado, es importante reiterar que la determinación de los costes que deben ser asumidos por los sistemas de RAP (tanto de los existentes como de los nuevos flujos previstos) debe concretarse mediante el desarrollo en el correspondiente Real Decreto.

- **Plásticos de un solo uso**

Las medidas previstas en el título dedicado a los plásticos de un solo uso tendrán previsiblemente un impacto económico significativo en determinados sectores productivos y de distribución de los productos afectados por los distintos tipos de medidas, si bien también debe considerarse el probable impacto positivo en los sectores que desarrollen productos alternativos a aquéllos que se ven afectados por las medidas. Dispondrán así de una oportunidad de redireccionar su producción hacia productos reutilizables y reciclables; al tiempo que también se potenciarán sectores que apuesten por la innovación en el diseño, o usen otros materiales (por ejemplo, el papel).

El análisis concreto del impacto económico en el sector plástico en España es complicado dado que no existe información fácilmente accesible sobre los fabricantes de los productos afectados por la norma existente en el territorio nacional, ni sobre las cantidades de productos que producen y ponen en el mercado nacional, ni de la posible importación de este tipo de productos. Sin embargo, si atendemos al informe de evaluación de impacto de la propuesta de directiva⁶, a nivel comunitario se calculó que en 2030, la opción reflejada en la directiva finalmente aprobada significaría un ahorro en el total de la Unión Europea de 2.6 millones de toneladas de CO₂ equivalente, y evitaría daños medioambientales equivalentes a 11 mil millones €. Por otro lado, el coste de cumplimiento de la norma para las empresas en el total de la UE en 2030 sería de alrededor de 2 mil millones €, y para la gestión de los residuos de unos 510 millones €. Los consumidores también tendrían un ahorro global de alrededor de 6.5 miles de millones €, dado que el coste global acumulado de la compra de productos de un solo uso es mucho mayor que el de una única compra de los mismos productos reutilizables.

Por último, la evaluación de impacto también establece que la introducción de la RAP obligatoria para los productores de artes de pesca de plástico también tendría un impacto en la industria de alrededor del 0.16% de sus ingresos, si bien aseguraría que los plásticos contenidos en los artes de pesca se incorporaran a los sistemas de reciclado de residuos, involucrando a los productores de estos artes de pesca e incrementando sus tasas de reciclado.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Single Use Plastics & Fishing Gear Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment:

https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_impact_assessment_summary.pdf

https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_impact_assessment2.pdf

https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_impact_assessment3.pdf



Tal como se he mencionado, la mayor parte de las medidas y objetivos establecidos en relación con los productos de plástico de un solo uso, son transposición directa de la regulación comunitaria. Únicamente, en relación con los objetivos de reducción de la comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso, éstos no proceden literalmente de la Directiva, sino que se trata de la alternativa por la que se ha optado en consonancia con las directrices marcadas en la Directiva 2019/904, en el que se insta a los Estados miembro al uso de distintos tipos de instrumentos para la consecución de una "reducción cuantitativa medible" en 2026 respecto a 2022 "con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente". El calendario propuesto marca como primer hito el año 2026, dado que es la fecha de referencia establecida por la Directiva, si bien se ha estimado oportuno dar continuidad a la reducción "significativa" requerida por la Directiva hasta 2030.

La propia Directiva comunitaria cita esta medida, como una de las opciones por las que deben decantarse los Estados miembro, pero incluye incluso la posibilidad de imponer restricciones a la comercialización de estos productos con el fin de prevenir que dichos productos se conviertan en basura dispersa. Se ha optado, sin embargo, por una opción intermedia (la del establecimiento de objetivos de reducción), acompañado de la obligación de cobro de un precio al consumidor por cada uno de estos productos, de manera que se deba optar por el ofrecimiento de alternativas reutilizables o que no contengan plástico.

Esta última opción (la de obligación de cobro) reproduce el sistema ya utilizado para las bolsas de plástico a través del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores. En este caso, para las bolsas de un espesor igual o superior a las 50 micras, se establecía una obligación de cobro de un precio por dichas bolsas desde el 1 de julio de 2018 (excepto para las que tengan un porcentaje de plástico reciclado igual o superior al 70%), con la implementación de esta medida se ha observado la eficacia de la misma en la reducción de las toneladas de plástico consumidas, en los siguientes términos (porcentajes de reducción están calculados respecto a 2017):

- PEAD (15 a 49 micras) de 47.655 Ton (2017) a 38.311 Ton (2018; -19,6%) y 22.895 (2019; -51,96%).
- PEBD (15 a 49 micras) de 10.313 ton (2017) a 4.318 Ton (2018; -58,12%) y 4.669 (2019; -54,72%).

De cualquier forma, solicitada la información al sistema de responsabilidad ampliada del productor de envases doméstico, en relación con las cantidades de productos afectadas por las medidas de reducción de productos de plástico de un solo uso, se informó que de conformidad con las declaraciones de envases de 2017, la cantidad de productos afectados por los objetivos de reducción sería de aproximadamente:

- Recipientes alimentarios, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos: 3.594 t
- Vasos para bebidas: 1.854 t (no incluiría los vasos que compra un consumidor en el supermercado y que se consideran producto, y no envase).

No parece suponer una cantidad de productos afectados especialmente relevante, si tenemos en cuenta que el total de envases de plástico reportados para ese mismo año (incluyendo envases domésticos y no domésticos) fue de 1.608.873 t (747.922 t si consideramos solo los envases domésticos). Por lo que el impacto económico de esta medida, se considera relativamente pequeño: los productos afectados supondrían únicamente un 0,34% del total de envases de plástico, o un 0,73% si consideramos únicamente los envases domésticos.

Por último, aunque no se dispone de información de muchos Estados miembro, dado que la mayoría de ellos se encuentran actualmente también en el proceso de transposición de la



Directiva, y por lo tanto evaluando las opciones abiertas en la Directiva para implementar la obligación de reducción del consumo, sí se conoce que Portugal ha optado por una medida similar de establecimiento de objetivos nacionales de reducción de estos productos, mientras que Bélgica ha propuesto la prohibición de comercialización de estos productos desde septiembre de 2022.

- **Impuesto Especial sobre los envases de plásticos no reutilizables**

Los impuestos ambientales presentan claras ventajas con respecto a otras figuras fiscales desde el momento que producen un doble dividendo, el estrictamente fiscal y el ambiental. El gran potencial de los impuestos ambientales reside en que hacen posible que el precio de los bienes y servicios se forme incorporando los costes ambientales de su producción o utilización. Unos impuestos ambientales adecuados permiten, por lo tanto, mejorar la calidad ambiental con el mínimo coste, ya que su efecto positivo es inmediato desde que se fija el tipo impositivo en cuestión, haciendo que las industrias y los consumidores ajusten sus comportamientos ante la clara señal vía precios que les llega. Otro efecto positivo destacable de los impuestos fiscales es que potencian la inversión e innovación sin necesidad de realizar actuaciones específicas, ya que si las figuras fiscales son las adecuadas el sector privado encuentra incentivo para la inversión sin necesidad de instrumentos de promoción.

En este sentido, la Comisión Europea publicó en 2012 un informe de análisis de la influencia del uso de instrumentos económicos en la mejora de la gestión de los residuos: European Commission. 2012. Use of economic instruments and waste management performances (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf). A tal fin, la Ley introduce un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, con objeto de priorizar la prevención de residuos, entendida la primera opción del principio de jerarquía de residuos.

Este impuesto tendrá un impacto económico directo sobre el sector del plástico, estando sujetas al impuesto la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de los envases de plástico no reutilizables.

La recaudación del Impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables se estima en unos 491 millones de euros en un año completo y en términos de devengo.

Para llegar a esta estimación se ha tomado en consideración la información correspondiente al año 2018 procedente de la Encuesta Industrial Anual de Productos el INE y de las cifras de Comercio Exterior de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Por tanto, suponiendo que la cantidad de plástico contenida en los envases puestos en el mercado asciende a 1.643.659.621 kilogramos y que la cantidad de plástico no reciclado contenido en dichos envases es de 1.091.336.265 kilogramos, como resultado de aplicar el tipo impositivo (0,45 euros/kilogramo) a la base imponible, que es la cifra anterior, el importe de la recaudación ascendería a unos 491 millones de euros.

- **Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.**

Ya se han descrito en el apartado anterior las claras ventajas de los impuestos ambientales respecto a otras figuras fiscales, y la importancia del uso de este tipo de instrumentos económicos. En el caso concreto del uso de impuestos sobre el tratamiento finalista de residuos (vertido e incineración) tiene por objetivo es influir en los responsables de la gestión para que disminuyan el uso de estos tratamientos frente a otros más satisfactorios ambientalmente.



Desde un punto de vista legal, la justificación del uso de impuestos ambientales sobre los tratamientos finalistas de residuos se encuentra tanto en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos; como en la ley básica estatal, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Por una parte, el artículo 4 de la Directiva establece una jerarquía de residuos que “servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos” que sitúa de forma clara a los tratamientos finalistas como las dos opciones menos prioritarias en la gestión de residuos. Por otra parte, en la Directiva se recoge que “Los instrumentos económicos pueden desempeñar un papel fundamental en el logro de los objetivos de gestión y prevención de residuos” y que “debe fomentarse el uso de dichos instrumentos en la escala apropiada” (Considerando 42).

La Comisión Europea ha señalado reiteradamente el uso de instrumentos económicos, y concretamente del impuesto al vertido, como mecanismo clave para la consecución de los objetivos comunitarios en materia de residuos. Uno de los estudios llevados a cabo por la Comisión en esta materia (el estudio citado en el apartado anterior: European Commission. 2012. Use of economic instruments and waste management performances) recoge el análisis de la influencia del uso de instrumentos económicos en la mejora de la gestión de los residuos.

Este estudio concluye que existe una “muy clara correlación lineal observable entre el coste total del vertido y el porcentaje de residuo municipal reciclado y compostado en los EEMM. (...) Evidentemente otras políticas (incluyendo promoción del reciclado, de la prevención, esquemas de responsabilidad ampliada del productor, o de pago por generación) también influyen en las tasas de reciclado y compostado, pero parece razonable asegurar que además de reducir la cantidad de residuos destinada a vertederos, los costes de vertido más elevados desplazan los residuos hacia su reciclado y compostado, por lo tanto hacia opciones más elevadas en el tratamiento de la jerarquía de residuos.”

Se viene señalando también reiteradamente la necesidad de introducción de un impuesto al vertido, en los ejercicios de análisis llevados a cabo por la Comisión, de cumplimiento de los objetivos relacionados con los residuos municipales, y en las recomendaciones hechas a los EEMM, como una de las principales recomendaciones en el caso de España y de aquéllos países que no hacen todavía un uso generalizado de este instrumento⁷.

En el estudio llevado a cabo en ejercicio 2014-2015⁸, para el caso de España la primera recomendación para la consecución de los objetivos en materia de residuos municipales fue la introducción de un impuesto nacional al vertido de residuos municipales, el cual “contribuirá a desviar el depósito en vertederos de residuos no tratados y fomentará la eficiencia de las instalaciones de tratamiento. Los costes e impuestos existentes no desincentivan el vertido”.

Posteriormente, en el ejercicio de análisis llevado a cabo en 2016-2017 dentro del Proyecto Early Warning de la Comisión Europea, dirigido a identificar y dar alertas tempranas sobre el riesgo de incumplimiento de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclaje de los residuos municipales de la Directiva Marco de Residuos (50% en 2020), se vuelve a identificar a España como uno de los estados con dificultades para cumplir el objetivo del año 2020.

Fruto de este ejercicio de análisis, en 2018, la Comisión Europea publicó el informe “*Early warning for Member States at risk of missing the 2020 target of 50% preparation for re-use / recycling for municipal waste*”⁹. Para cada uno de los Estados miembros objeto del informe, la Comisión Europea recomienda un conjunto de acciones que podrían mejorar la gestión de los residuos y garantizar el cumplimiento de la normativa europea. En el caso de nuestro país, entre

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/municipal_waste_compliance_report_2014_2015.pdf

⁹ https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm



las medidas recomendadas¹⁰ se encuentra la introducción de un sistema fiscal armonizado para la eliminación de los residuos, tanto para el depósito en vertedero como para la incineración, que además sea operativo en todas las Comunidades Autónomas. El estudio además reconoce el canon al vertido catalán como un ejemplo de éxito a tener en cuenta.

Estas recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, señalando reiteradamente los impuestos al vertido y la incineración como piezas clave en la gestión de los residuos, no dejan de ser un reflejo de la propia normativa comunitaria en materia de residuos.

En 2018, se aprobó la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, objeto de transposición en este Anteproyecto de Ley. Entre las novedades de la Directiva, se incluye un Anexo en el cual se recogen algunos ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos regulada en la propia Directiva. Precisamente, la primera de estas medidas, incluida también en los anexos del Anteproyecto de Ley, consiste en el establecimiento de “tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable”.

Esto debe ser tenido en cuenta conjuntamente, con los nuevos objetivos incluidos en esta modificación de la Directiva marco, en los que se elevan los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales (55% en 2025, 60% en 2030 y 65% en 2035), y se añade un nuevo objetivo de vertido máximo de residuos municipales del 10% en 2035 (objetivo incluido en la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos). España, según los datos de 2017, se encontraría en la actualidad en una tasa de reciclado del 36% y de vertido del 51%, cifras muy alejadas de los objetivos comunitarios.

En la actualidad, son diez las Comunidades autónomas que han regulado algún tipo de canon o impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos o, con menor frecuencia, sobre la incineración. Estos impuestos presentan importantes diferencias entre ellos, tanto en el tipo impositivo, como en los tipos residuos que son gravados, lo cual genera diferencias que promueven el denominado “turismo de residuos”, es decir, los residuos tienden a ser trasladados y tratados en aquellas comunidades autónomas donde no se han adoptado este tipo de impuestos o el tipo impositivo es menor, lo que, en última instancia, fomenta el depósito en vertedero y la incineración, dificultando el cumplimiento de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado fijado para los residuos municipales.

En definitiva, la adopción de este impuesto es crucial, no solo para garantizar el cumplimiento de la normativa europea y asegurar así una adecuada protección del medio ambiente y de la salud humana, sino que además repercute positivamente en otros aspectos como la lucha contra el cambio climático, al contribuir a la reducción de GEI, especialmente al disminuir el depósito de residuos biodegradables en vertedero; o el fortalecimiento económico asociado al reciclado y la creación de empleo que ello conlleva.

Para realizar una aproximación del impacto económico que supone esta medida, se han tomado como referencia los datos procedentes de la “Cuenta de Residuos” producida por el INE, del año 2018 y la Memoria anual de generación y gestión de residuos de competencia municipal del MITERD. Conviene señalar que, excepto en el caso de los residuos municipales y sus rechazos, no existe información disponible acerca de qué fracción de los residuos depositados en vertedero o incinerados han sido sometidos a un tratamiento previo. Por tanto, en estos supuestos, se ha estimado que el 50% de los residuos habría recibido un tratamiento previo, mientras que el otro

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:425:FIN&qid=1537874175431&from=EN>



50% se eliminaría sin tratamiento previo. A continuación, se expone la metodología empleada para el cálculo de las cantidades de residuos computadas para cada tipo impositivo:

- Residuos depositados en vertederos de residuos no peligrosos: los datos de residuo municipal y de rechazo de residuo municipal vertidos se han obtenido de la Memoria anual de generación y gestión de residuos de competencia municipal. La cantidad de otros tipos de residuos no peligrosos vertidos se ha calculado restando al valor correspondiente de la Cuenta de Residuos del INE, las cantidades de residuos inertes y municipales vertidas, y asumiendo que el 50% se deposita tras someterse a un tratamiento previo.
- Residuos depositados en vertederos de residuos peligrosos: la cantidad de residuos peligrosos vertidos se ha tomado directamente del valor calculado en la matriz de datos del INE, asumiendo que el 50% se deposita tras someterse a un tratamiento previo.
- Residuos depositados en vertederos de residuos inertes: para calcular la cantidad total de residuos inertes vertidos, se han sumado las categorías CER 12.1, 12.2, 12.3, 12.5 y 12.6 de la Cuenta de Residuos del INE, tomando solo en cuenta las cifras de residuos no peligrosos, y asumiendo que el 50% se deposita tras someterse a un tratamiento previo.
- Instalaciones de incineración de residuos municipales codificadas como operación D10: las instalaciones existentes de incineración de residuos municipales están codificadas como R01, por lo que no se han computado residuos en esta categoría.
- Instalaciones de incineración de residuos municipales codificadas como operación R01: los datos de residuo municipal y de rechazo de residuo municipal incinerados se han obtenido de la Memoria anual de generación y gestión de residuos de competencia municipal. Los residuos industriales se han computado en la categoría de "Otras instalaciones de incineración", dada la inexistencia de información disponible de las cantidades de residuos industriales tratadas en este tipo de instalaciones.
- Otras instalaciones de incineración de residuos: la cantidad de residuo municipal y de rechazo de residuo municipal se han contabilizado por completo en la categoría de instalaciones de residuos municipales correspondiente, dada la imposibilidad de obtener cifras relativas a la incineración de estos residuos en otro tipo de instalaciones. La cantidad de residuos industriales incinerados se ha calculado tomando el valor correspondiente de la matriz de datos del INE, restándole la cantidad de residuos municipales incinerados, y asumiendo que el 50% se incinera tras someterse a un tratamiento previo.
- Coincineración: no se incluyen en el cálculo, dado que el tipo impositivo es cero euros por tonelada métrica.

En la tabla siguiente, se recoge la estimación de las cantidades ingresadas en total y para cada una de las categorías mencionadas:

Tipo de instalación	Tipo de residuos	Cantidad (t)	Tipo impositivo	Total
Vertederos de residuos no peligrosos	Residuos municipales	3.531.460,00	40	141.258.400,00
	Rechazos residuos municipales	8.356.430,00	30	250.692.900,00
	Otros tipos de residuos sin tratamiento previo	5.817.402,35	15	87.261.035,25



	Otros tipos de residuos con tratamiento previo	5.817.402,35	10	58.174.023,50
Vertederos de residuos peligrosos	Residuos sin tratamiento previo.	259.997,90	8	2.079.983,20
	Residuos con tratamiento previo.	259.997,90	5	1.299.989,50
Vertederos de residuos inertes	Residuos sin tratamiento previo.	17.384.373,00	3	52.153.119,00
	Residuos con tratamiento previo.	17.384.373,00	1,5	26.076.559,50
Incineradoras de residuos municipales codificadas como D10	Residuos municipales	-	20	-
	Rechazos residuos municipales	-	15	-
	Residuos industriales	-	7	-
Incineradoras de residuos municipales codificadas como R01	Residuos municipales	967.441,36	15	14.511.620,33
	Rechazos residuos municipales	1.612.067,65	10	16.120.676,45
	Residuos industriales	-	4	-
Otras instalaciones de incineración	Residuos municipales	-	20	-
	Rechazos de residuos municipales	-	15	-
	Residuos industriales sin tratamiento previo	570.584,15	5	2.852.920,75
	Residuos industriales con tratamiento previo	570.584,15	3	1.711.752,45
Coincineración	Cualquier tipo de residuos	-	0	-
Total				654.192.979,93

- **Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Actuaciones en el ámbito de los residuos y la economía circular.**

Tomado en consideración los retos económicos que pueden suponer la transición hacia una economía circular, y la implementación de la normativa de residuos, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español ha incluido en el componente 12 “Política Industrial de España 2030” una serie de medidas agrupadas bajo la inversión “Plan de apoyo a la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) y a la normativa de



residuos”, acompañada a su vez de la reforma sobre “Política de Residuos e impulso a la economía circular”.

La inversión contempla una dotación de 850 M€ (500 M€ presupuestados para este año 2021) destinada en su mayor parte a la financiación de actuaciones en materia de residuos municipales. De hecho, 416.5 M€ han sido ya territorializados a las CCAA para la ejecución de estas medidas, mediante los criterios y las bases acordadas en Conferencia Sectorial, el pasado mes de abril. A esta cantidad inicial, se añade asimismo al presupuesto asociado al Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA) Residuos y al Programa de Economía circular, dotados con 3 millones y 1,87 Millones de €, respectivamente, con las mismas finalidades acordadas.

Las actuaciones recogidas en las bases aprobadas están directamente vinculadas a las actuaciones necesarias para implementar las disposiciones contempladas en este Anteproyecto de Ley, estando agrupadas en las siguientes líneas:

- Implantación de nuevas recogidas separadas, especialmente biorresiduos, y mejora de las existentes (199.40 M€).
- Construcción de instalaciones específicas para el tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente (68.52 M€).
- Construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente (136.06 M€).
- Inversiones relativas a instalaciones de recogida (como puntos limpios), triaje y clasificación (envases, papel, etc.), mejora de las plantas de tratamiento mecánico-biológico existentes y para la preparación de CSR (17.14 M€).

Con este reparto se van a impulsar las actuaciones que tienen que ser acometidas principalmente por EELL y CCAA para la implantación de las nuevas obligaciones relativas a los residuos municipales, y la consecución de los objetivos marcados en este Anteproyecto de Ley.

En esta misma línea, también se prevé que el año próximo pueda repartirse entre las CCAA, otra importante cantidad (175 M€) también procedente del Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España, para la financiación de actuaciones para la gestión de los residuos. Otra parte de la financiación prevista en este Plan está destinada a la digitalización de registros para facilitar las tareas de vigilancia e inspección en el ámbito medioambiental.

De manera complementaria a las actuaciones centradas en la fase de los residuos, el Plan también ha incluido la financiación de otro tipo de actuaciones más focalizadas a la implementación de la economía circular en el ámbito de la empresa privada (158.3 M€), cuyos destinatario, por tanto, será el sector privado.

2. EFECTOS EN LA COMPETENCIA EN EL MERCADO Y EN LA UNIDAD DE MERCADO

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, el proyecto es plenamente respetuoso con lo dispuesto en la misma.

Tal como ya ocurría con la actual Ley vigente en materia de residuos y suelos contaminados, el presente anteproyecto puede presentar determinadas restricciones a la competencia que limitan la posibilidad que tienen los operadores de acceder al mercado, o que imponen a estos operadores limitaciones a su comportamiento una vez se encuentren activos en los mismos. Sin



embargo, la regulación de los residuos está fundamentalmente encaminada a proteger determinados intereses generales específicos, en particular la salud pública y la conservación del medio ambiente, lo que motiva la presencia de dichas posibles limitaciones.

La protección del medio ambiente es un ámbito donde el Estado tiene competencias legislativas de carácter básico, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección que desarrollen la normativa básica estatal, siendo a éstas últimas a las que les corresponde además la competencia ejecutiva en la materia. Es por esto que, al tener las comunidades autónomas la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, más allá de la ley básica, es posible que muchas de las posibles restricciones a la competencia puedan provenir de la actividad normativa autonómica. Además, la existencia de barreras a la entrada en la regulación autonómica puede dañar la unidad de mercado y afectar a la competencia en aquellos mercados cuyo ámbito geográfico no coincida estrictamente con el de la comunidad autónoma.

En todo caso, en el marco de sus competencias, el Estado supervisa que las barreras y demás restricciones que las comunidades autónomas puedan establecer en el ejercicio de sus competencias no resulten absolutas, injustificadas o desproporcionadas, proveyendo de una manera favorecedora de la competencia los principios y elementos con arreglo a los cuales se van a desarrollar estas restricciones en el ámbito autonómico.

Algunas medidas incluidas en el anteproyecto pueden suponer limitaciones a la competencia, por ejemplo:

- La potestad de que las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales declaren como servicio público todas o alguna de las operaciones de gestión de determinados residuos que consideren adecuados (artículo 12.6).
- La creación de impuestos especiales sobre los residuos que permitan llevar a cabo las políticas ambientales previstas en la ley (artículo 16).
- El establecimiento de determinadas medidas respecto a los residuos peligrosos y al traslado de residuos.
- La creación para muchos flujos de residuos de un sistema colectivo de responsabilidad ampliada, con lo que existe un régimen de monopolio que en algunos casos ha derivado en un control del mercado de la gestión de los residuos.
- En determinados sistemas colectivos responsabilidad ampliada, constituidos como entidades mercantiles sin ánimo de lucro, las decisiones sobre la evaluación y posible incremento del coste a pagar por producto por los productores que se adhieren se realiza por el consejo de administración, estando obligadas las empresas adheridas a cumplirlo para no incurrir en situaciones ilegales. Por otro lado, las entidades gestoras de los sistemas colectivos responsabilidad ampliada pueden disponer de información relativa a la cuota de mercado de cada empresa adherida.

Sin embargo, tal como se menciona anteriormente, la regulación de estos aspectos tiene por objetivo proteger la salud pública y el medio ambiente, lo que motiva y justifica la presencia de dichas posibles limitaciones.

En relación con el primero de los ejemplos citados, la potestad de declaración como servicio público de todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos, es necesario mencionar que esta posibilidad se encuentra recogida en los mismos términos en la vigente Ley 22/2011, y procedía a su vez de la anterior Ley 10/98. Se considera necesario mantener esta previsión en los mismos términos en la futura Ley, pese a que en la práctica a lo largo de los



últimos años lo que ha venido ocurriendo es precisamente lo contrario, por ejemplo, la gestión de los aceites usados o de los neumáticos fuera de uso han sido servicios públicos en algunas Comunidades Autónomas, y sin embargo han sido reemplazados por una gestión privada.

Dando continuidad a la regulación de la responsabilidad ampliada incluida en la Ley 22/2011, de 28 de julio, la nueva norma incluye novedades derivadas de la regulación comunitaria, que seguirán teniendo por finalidad la resolución de determinadas cuestiones sobre la competencia y unidad de mercado suscitadas en aplicación de este régimen en distintos flujos de residuos. En esta regulación se tienen en cuenta también las indicaciones dispuestas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en distintos expedientes abiertos en relación con los problemas concretos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor.

Con el fin de proponer una solución a las cuestiones suscitadas en este ámbito de responsabilidad ampliada, se incluyen una serie de medidas entre los requisitos mínimos generales aplicables al régimen de RAP, procedentes de la regulación comunitaria:

- La garantía de la igualdad de trato de los productores de productos independientemente de su origen o tamaño, sin que se pueda regular obligaciones desproporcionadas a los productores de pequeñas cantidades de productos, incluidas las PYMES.
- La realización de auditorías externas de las cuentas de los sistemas colectivos, en las que, entre otros aspectos, deberán quedar reflejadas las contribuciones financieras de los productores al sistema colectivo así como los procesos de toma de decisiones. Ello será presentado a la Comisión de Coordinación en materia de residuos.
- La clarificación de las contribuciones financieras de los integrantes de los sistemas colectivos, así como la salvaguardia de la confidencialidad de la información de los miembros del sistema.
- Un sistema de toma de decisiones de los sistemas colectivos realizado exclusivamente por los productores incorporados al mismo, con base a criterios objetivos, sin perjuicio de la existencia de órganos ejecutivos que deberán ser elegidos por todos los integrantes del sistema, y que obedecerán en todo caso a las decisiones tomadas por los productores que conforman el sistema.
- Respecto a la exigencia de una autorización administrativa, ésta puede considerarse un medio de intervención que limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, prevé en su artículo 17 los casos en los que cabe la exigencia de una autorización, esto es, cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad. Dichos principios concurren, en todo caso, por diversas razones, incluidas las de salud pública o protección del medio ambiente. Nótese además que la autorización será válida para todo el territorio nacional y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos.
- La constitución de nuevas secciones de producto en el Registro de Productores, creado por el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, adscrito a la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental del MITECD, para recopilar la información sobre la puesta en el mercado de productos. De esta manera la información sobre cuota de mercado está a disposición de la administración y no de las empresas.

Por otro lado, en relación con la existencia de barreras a la libre circulación de mercancías, podrían generarse problemas en la aplicación del concepto de subproducto así como del criterio de fin de la condición de residuo si la decisión queda exclusivamente en las autoridades



competentes de las comunidades autónomas. Para garantizar un régimen homogéneo esta ley establece como norma general que sea el MITERD el encargado de la declaración de las sustancias u objetos como subproductos, así como del establecimiento, por Orden del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, de los criterios específicos por lo que determinados tipos de residuos puedan dejar de ser considerados como tales.

Sin embargo, en esta nueva Ley se han habilitado también mecanismos para posibilitar la declaración dentro del ámbito autonómico, contando con la supervisión del Ministerio para garantizar la unidad de mercado a nivel nacional. Esta habilitación se realiza a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de estos dos conceptos tras la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y la imposibilidad detectada de regular en el ámbito estatal toda la casuística posible y particular, en muchas ocasiones, de cada comunidad autónoma. También responde a una petición de diversos sectores y de parte de las propias comunidades autónomas que apuestan por una vía más ágil de determinación del fin de condición de residuo, así como de la declaración de subproductos.

Por ello, los artículos dedicados a la regulación de los conceptos de «subproductos» y de «fin de la condición de residuo» se han revisado, habilitándose la posibilidad de aplicación de ambos conceptos a nivel autonómico, en consonancia con la habilitación prevista por la Comisión Europea en la Directiva de una declaración caso por caso para el caso del fin de la condición de residuo (artículo 6.4 de la Directiva), y que por similitud, se ha extendido al concepto de subproducto. Es necesario desatacar, que en cualquier caso, esta posibilidad de regulación a nivel autonómico se dará en ambos casos (subproductos y fin de la condición de residuo) cuando el residuo o subproducto producido vaya a ser utilizado en una empresa dentro de la misma comunidad autónoma, o bien si va a ser utilizado en otra comunidad autónoma, deberá contar con un informe previo vinculante de la comunidad autónoma de destino.

Al tratarse de una declaración “caso a caso” y en aras de no distorsionar el libre mercado de mercancías dentro del territorio del Estado por una distinta consideración de los residuos en cada comunidad autónoma, se ha previsto que la declaración de fin de condición de residuo, que a nivel estatal no requiere de la identificación expresa de la empresa de destino donde va a ser utilizado el residuo valorizado, sí que lo requiera cuando las declaraciones se hagan a nivel autonómico. De esta manera, se garantiza que la declaración en una determinada comunidad autónoma no pueda suponer que el residuo, que ha dejado de considerarse como tal, “viaje” libremente sin la posibilidad de que una segunda comunidad autónoma pueda tener su propio criterio en la consideración de residuo, si por ejemplo, tienen normas más estrictas de protección medioambiental por sus específicas condiciones ambientales.

Teniendo en cuenta esto último, y para fortalecer el papel de supervisión y garantizar, en caso de considerarse necesario, una aplicación homogénea en todo el territorio del Estado, en los supuestos de declaraciones autonómicas, tanto de subproductos como de criterio de fin de condición de residuo, se ha habilitado la posibilidad de que el Ministerio pueda regular a nivel nacional, partiendo de las condiciones más estrictas y protectoras desde el punto de vista ambiental de las dispuestas por las comunidades autónomas.

En todo caso, en relación con esta cuestión relativa a las figuras de subproducto y fin de condición de residuo, también se debe destacar que la posible problemática en materia de unidad de mercado podría ocurrir también a nivel comunitario con las declaraciones de fin de condición de residuo o de subproductos nacionales, pudiendo distorsionar el mercado único europeo, y sin embargo la regulación a nivel nacional es una disposición recogida en la propia Directiva.

Por último, respecto al principio de libre circulación de mercancías, si bien se prevé la necesidad de presentar una comunicación previa por parte de los transportistas de residuos, en caso de transporte, dicha comunicación será válida en todo el territorio nacional.



En relación con un posible impacto específico sobre la pequeña y mediana empresa, es necesario señalar que la normativa comunitaria no prevé excepciones al cumplimiento de sus disposiciones a empresas por razón de su tamaño. Sin embargo, no se prevén a priori efectos negativos concretos sobre PYMEs, más allá de las posibles nuevas cargas administrativas, que como se expone en el apartado específico dedicado a su análisis, son cargas procedentes de la Directiva (UE) 851/2018, y que por tanto deben ser incorporadas a este proyecto normativo, que tienen por finalidad el correcto seguimiento del tratamiento de residuos y en última instancia, la protección del medio ambiente y de la salud humana, lo cual justifica su introducción. Sin embargo, para disminuir el coste de estas nuevas cargas, y mitigar un posible impacto mayor sobre PYMEs, los procedimientos administrativos regulados en esta ley se llevarán a cabo de forma electrónica, tal y como se indica en la disposición adicional novena del texto normativo.

Por otro lado, las medidas establecidas en el artículo dedicado a la recogida separada de los residuos para su valorización, que obligan a su establecimiento para todos los residuos, mencionando expresamente a los comerciales e industriales, y que podría a priori suponer un impacto en las empresas (incluidas las PYMEs), deben entenderse como una clarificación del régimen anteriormente existente y no como una carga nueva. Es decir, esta obligación ya existía en la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, si bien su interpretación no se ha hecho de manera homogénea hasta el momento, existiendo empresas que no aplican esta recogida separada de sus residuos comerciales e industriales, por lo que la medida recogida en la actual redacción pretende clarificar esta obligación para su aplicación homogénea, evitando así posibles aplicaciones desiguales que penalicen a quienes habían hecho una interpretación más estricta de la norma.

Por último, tal como se ha mencionado con anterioridad, las medidas recogidas en la norma tienen por finalidad, entre otras, la reincorporación al proceso productivo una y otra vez de los materiales que contienen los residuos para producir nuevos productos o materias primase, en un avance hacia un modelo de economía circular. Ello impulsará la competitividad al proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios y contribuirá a crear nuevas oportunidades empresariales, así como fórmulas más innovadoras y más eficientes de producir y de consumir. Este efecto positivo puede ser una oportunidad especialmente relevante para el caso de las PYMES.

- **Responsabilidad Ampliada del Productor para los plásticos.**

El presente anteproyecto también puede presentar restricciones a la competencia en el ámbito de los plásticos. Entre otras medidas se prevé la prohibición de la distribución gratuita de determinados artículos de plástico, la sustitución de determinados productos de plástico por otros de material distinto, la prohibición de la introducción en el mercado de determinados productos de plástico o el marcado de algunos artículos previstos en el Anexo de la norma.

Sin embargo, se unifican ciertas medidas adoptadas en distintas regulaciones autonómicas, garantizando la armonización de las medidas que los Estados miembros deben adoptar en aplicación de la directiva. De hecho, se establecen los requisitos necesarios de aplicación de la norma en todo el Estado, evitando la fragmentación territorial del mercado nacional que pudiera dificultar la competencia efectiva e impedir aprovechar las economías de escala.

3. IMPACTO PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El proyecto no tiene repercusión directa sobre el gasto público de la Administración General del Estado, tanto financiero como no financiero, ni supone un incremento ni de dotaciones ni de



retribuciones, ya que los instrumentos previstos en esta norma serán puestos en marcha con los recursos materiales y humanos existentes:

- Sistema electrónico de información de residuos: la mayor parte de los componentes que se incluyen en el mismo se crearon en la ley de 2011 (por ejemplo el Registro de Producción y Gestión de Residuos) o en normativa posterior (por ejemplo el Registro de Productores de Productos mediante el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores). Los componentes de nueva creación son el Registro de Subproductos y el Inventario Nacional de Recuperación Voluntaria de Suelos Contaminados, que se desarrollarán con los recursos ya existentes en la Dirección General responsable, y a cargo del presupuesto de ésta. A modo ilustrativo, se puede mencionar que la cuantificación de los trabajos necesarios para estos dos nuevos componentes, incluidos en el encargo a medios propios realizado por la unidad responsable, asciende a 52.000 € en el caso del Inventario de Suelos, y de 45.000€ en el caso del Registro de Subproductos.
- Comisión de coordinación en materia de residuos: se creó con la Ley 22/2011, de 28 de julio, y se encuentra en pleno funcionamiento, por lo que no implica un incremento de coste para las administraciones públicas.
- Programas de prevención y planes de gestión de residuos: la elaboración de los programas de prevención y de los programas de gestión de residuos, ya estaba contemplado en la anterior ley 22/2011 y se elaboración/revisión se llevará a cabo con los recursos existentes.
- La tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y las obligaciones de información incluidos en esta ley, no derivan estrictamente de esta norma sino de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de los principios de la Directiva de Servicios.
- Los servicios de inspección, vigilancia y control: serán realizados por personal ya existente o mediante convenios con otros órganos de la administración pública cuando sea necesario. Se considera además, que esta medida preventiva evitará gastos asociados a actuaciones derivadas del abandono o de una inadecuada gestión de los residuos, lo que puede provocar importantes daños ambientales y económicos (inversiones en descontaminación de suelos, gastos sanitarios, etc.).

Sin embargo, este proyecto sí supone un incremento de los ingresos, que se reflejará en los Presupuestos Generales del Estado, como consecuencia del establecimiento del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, y tal como se ha descrito en el apartado relativo al impacto económico.

En relación con el impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero, la incineración y la co-incineración de residuos, al estar prevista la cesión de la recaudación a las CCAA, su creación no tendrá impacto en los Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio del que pudiera derivarse, en su caso, de las medidas de compensación a que hace referencia el apartado 3 de la Disposición adicional séptima.

No obstante lo señalado en el primer párrafo, y tal como se ha visto en el apartado dedicado al impacto económico, este proyecto normativo puede suponer un considerable impacto económico que puede verse parcialmente reflejado en los presupuestos de las entidades locales. Las mismas tendrán que hacer frente a las nuevas obligaciones de recogida separada y tratamiento, lo que supone nuevos gastos de inversión y de explotación. Ello no tiene por qué tener un impacto directo en sus presupuestos. En efecto, las inversiones necesarias podrán proceder del ámbito privado, ser compensadas por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, por fondos comunitarios o por un incremento en los ingresos procedentes del establecimiento de la correspondiente tasa o, en su caso, prestación patrimonial de carácter público no tributaria, por las prestaciones de los servicios o los materiales recuperados de los residuos, cuya recogida en fracciones separadas mejorará la calidad de las mismas y aumentará, por tanto su valor material.



4. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

La medición de cargas se ha realizado en base al “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Sistema compartido de las Administraciones Públicas”.

Un elevado porcentaje de las cargas administrativas identificadas en el texto proceden de la Ley 22/2011, de 28 de julio. La Directiva (UE) 851/2018 obliga a introducir nuevas cargas, recogidas en la tabla inferior, para paliar las deficiencias detectadas en la gestión de los residuos, mejorando los mecanismos de control y trazabilidad que aseguren que los residuos son gestionados de forma correcta.

Estas nuevas cargas deben ser incorporadas a este proyecto normativo, en tanto que proceden de la legislación europea, y en tanto que el fin último de esta ley, la protección del medio ambiente y de la salud humana, justifica la introducción de estas nuevas cargas administrativas, toda vez que las mismas son necesarias para hacer un correcto seguimiento del tratamiento de residuos y de la correcta aplicación de la ley.

En todo caso, y para disminuir el coste de estas nuevas cargas administrativas y en cumplimiento de la regulación establecida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los procedimientos administrativos regulados en esta ley se llevarán a cabo de forma electrónica, tal y como se indica en la disposición adicional novena del texto normativo.

Conviene señalar, que no se incluye una cuantificación de la carga administrativa que podría entenderse que se deriva de la obligación de autorización de las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo la recogida de residuos prevista en el artículo 33.2, y que no se mencionaba expresamente en la Ley 22/2011. Sin embargo, a este respecto es necesario aclarar que la presente Ley ha modificado la definición del concepto de recogida, a los efectos de su clarificación, puesto que su aplicación había suscitado algunas cuestiones de interpretación. Estas cuestiones habían sido ya abordadas de manera conjunta con las autoridades competentes en materia de gestión de residuos, las comunidades autónomas, en el seno de la Comisión de coordinación en materia de residuos, acordándose la necesaria autorización de los recogedores de residuos que dispusieran de almacén, precisamente como gestores de una instalación de residuos (conforme al artículo 27 de la Ley 22/2011). Así pues, la clarificación incluida en la Ley, y la mención expresa de los recogedores entre las figuras que deben contar con autorización administrativa, no supone en la práctica un aumento de las cargas administrativas. En los casos en los que el recogedor no disponga de instalación de almacenamiento, éste podrá seguir realizando una comunicación bajo la figura de transportista de residuos, como venía también sucediendo en la aplicación práctica de la Ley 22/2011.

La cuantificación que se presenta a continuación se ha realizado considerando la información disponible actualmente en el Registro de producción y gestión de residuos para el cálculo de la población.



Obligaciones administrativas	Art	Carga	Coste (€)	Frecuencia	Población	Coste anual
Los proveedores de artículos que cumplan con las condiciones exigidas en el artículo 33.1 del Reglamento 1907/2006 deben remitir a la base de datos creada por la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas la información mencionada en dicho artículo.	18.2	7	4	1,000	10.000	40.000,00
Los productores de residuos peligrosos que generen más de 10 toneladas al año deben informar cada cuatro años a la Comunidad Autónoma de los resultados del plan de minimización	18.4	19	100	0,25	26.741	668.525
Los productores de residuos peligrosos que generen más de 10 toneladas al año deben suscribir un seguro u otra garantía financiera que cubra las responsabilidades a que puedan dar lugar sus actividades.	20.6	7	4	0,100	26.741	10.696,40
El productor debe justificar que no es técnicamente viable llevar a cabo una separación de residuos peligrosos mezclados ilegalmente.	21.2	7	4	0,001	183.989	735,96
El gestor debe justificar que no es técnicamente viable llevar a cabo una separación de residuos peligrosos mezclados ilegalmente.	23.5.c)	7	4	0,010	3.926	157,04
La persona física o jurídica que tenga intención de llevar a cabo una operación de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros) deberá realizar una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a realizar la operación.	33.4	6	2	6	110	1.320



Obligaciones administrativas	Art	Carga	Coste (€)	Frecuencia	Población	Coste anual
El gestor que opere instalación móvil deberá realizar una comunicación en cada comunidad autónoma donde vaya a realizarse la operación de tratamiento de residuos.	33.5	6	2	6	110	1.320
Los titulares de las autorizaciones deberán presentar una declaración responsable ante la comunidad autónoma para informar del cese de actividad	33.13	6	2	0.03	14.941	896,46
Las entidades o empresas que hayan realizado una comunicación deberán presentar una declaración responsable ante la comunidad autónoma donde estén ubicadas cuando cesen su actividad.	35.5	6	2	0.05	374.805	37.480,5
Los productores de plásticos de un solo uso mencionados en el apartado D del anexo I deben marcarlos de forma visible, legible e indeleble con la información mencionada.	43.1	17	100	1,000	500	50.000,00
Los productores de residuos no peligrosos de entre 10 y 1000 toneladas deben tener archivo cronológico	55.1	15	150	1,000	25.000	3.750.000,00
La obligación de guardar la información del archivo cronológico se amplía de tres a cinco años.	70	11	5*	2	401.605	4.016.050
Las entidades y empresas que generan subproductos llevarán un registro cronológico de la naturaleza, cantidades y destinos de los mismos	55.2	15	150	0,100	5.000	500,00



Obligaciones administrativas	Art	Carga	Coste (€)	Frecuencia	Población	Coste anual
Los productores de residuos peligrosos, las entidades y empresas que recojan residuos, transporten residuos peligrosos con carácter profesional, o actúen como negociantes y agentes de residuos peligrosos, enviarán una memoria resumen del contenido del archivo cronológico	56.1	19	100	1,000	189.910,00	18.991.000,00
TOTAL						27.568.681,36

* Se establece un coste unitario menor al tratarse de la conservación de un documento en formato electrónico.

El Título VII del anteproyecto de ley introduce dos nuevos impuestos sobre los envases de plástico no reutilizables y sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos. En ambos casos, se recogen las correspondientes obligaciones de inscripción de los contribuyentes en el Registro territorial del Impuesto correspondiente a cada uno de los impuestos. No obstante, la determinación de los contribuyentes obligados a inscribirse en los citados Registros será objeto de concreción mediante orden ministerial de la persona titular del Ministerio de Hacienda. Por tanto, dado que la población afectada por esta carga administrativa no se ha determinado aún, se considera que deberá ser el instrumento normativo en el que se concrete, el que incluya un análisis de las cargas administrativas asociadas al trámite de inscripción.

En relación a la reducción de las cargas administrativas, en la ley de 2011 se establecía que la llevanza del archivo cronológico podía realizarse en formato papel o en soporte electrónico. Con la nueva norma el archivo cronológico tendrá un carácter electrónico en todo caso, reduciendo las cargas administrativas para aquellos que dispusieran del archivo en papel.

En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ley 22/2011, de 28 de julio, se calcularon las cargas administrativas considerando que todos los obligados dispondrían de un archivo cronológico en formato papel. Sin embargo, se ha estimado que la mitad de los obligados a disponer del archivo cronológico lo mantendrían en formato electrónico y la otra mitad en soporte papel. De esta forma, la población afectada por el cambio de formato sería 105.410. Por tanto, teniendo en cuenta que el coste unitario de reducción al sustituir el soporte papel por el electrónico es de 150 €, resultaría en una reducción de las cargas global de 15.811.500€.

Asimismo, quedan exentas del régimen de autorización, pasando a la obligación de realizar una declaración responsable, las instalaciones dedicadas a investigación, desarrollo y experimentación de nuevos tratamientos de residuos, así como las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo dichas actividades. De esta forma, estimando una población afectada de 150 (un 1% de los gestores e instalaciones inscritos actualmente en el Registro de producción y gestión de residuos) y una reducción del coste unitario de 5 a 2 al pasar de la presentación electrónica de una solicitud a la presentación electrónica de una comunicación, resultaría en una reducción de cargas de 450€.



Por otra parte, se incluye una exención de la obligación de realizar una comunicación para los buques productores iniciales de residuos que entreguen los mismos en instalaciones portuarias receptoras. A partir de la información proporcionada por Puertos del Estado en referencia al número de servicios de recepción de residuos realizados en un año y teniendo en cuenta que un mismo buque puede realizar varias recepciones de descargas de residuos anualmente, se estima una población de 40.000. Con una reducción del coste unitario por la no presentación de la comunicación electrónica de 2€, resultaría en una reducción de cargas de 80.000€.

En conclusión, con el nuevo texto normativo, el coste de las cargas administrativas sería 27.568.681,36 € – 15.891.950€ = **11.676.731,36€**.

5. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

Según lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, debe analizarse el impacto por razón de género de la norma proyectada.

La puesta en marcha de las medidas incluidas en la Ley tienen por objeto, entre otros, la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos asociados a ellos, y, en última instancia, efectuar la transición a una economía circular. La implantación de un modelo económico circular eleva la protección de la salud humana y del medio ambiente, y mejora las condiciones laborales, siendo las mujeres una de los principales beneficiarios.

Así pues y según la literatura, la economía lineal genera un impacto por razón de género en detrimento de las mujeres por una mayor exposición a sustancias peligrosas que, en el ámbito privado es consecuencia de un mayor uso de cosméticos y productos de limpieza, mientras que, en el entorno profesional, los mayores impactos se trasladan fuera de nuestras fronteras como se ha señalado en la Estrategia Española de Economía Circular, al existir una mayor concentración de trabajos manuales ocupados por mujeres dentro de las cadenas de producción (por ejemplo en la industria de la moda y el calzado) y gestión de residuos frente a los países con una mayor renta y mejor distribución de la misma.

Por el contrario, un escenario de políticas activas en economía circular conlleva la inclusión de parámetros de circularidad y sostenibilidad en las cadenas de valor globales, reduciendo la presencia de sustancias químicas preocupantes durante los procesos de productivos y en los productos finales, beneficiándose de dicha actuación las mujeres en su doble faceta como consumidoras y trabajadoras, especialmente aquellas empleadas en cadenas de producción de terceros países en desarrollo.

A su vez, en relación con las medidas de la Ley encaminadas a fomentar las primeras fases de la jerarquía de residuos (reduciendo la generación de residuos, fomentando la separación en origen de los residuos), las mujeres se tornan como actores clave para liderar el tránsito hacia un patrón de consumo circular dado que se las mujeres son más sensibles a las cuestiones ambientales y relacionadas con la salud, siendo más proclives a la compra de productos bajo etiquetados ambientales, la compra de alimentos ecológicos y presentan una mayor predisposición a reducir la generación de residuos y a la correcta separación de los mismos para su posterior reciclado.

Según estudios generales, las mujeres son responsables del 80% decisión de compra que, si bien sólo equivale con el 20% de los ingresos domésticos, cubre productos como alimentos y bebidas, ropa y calzado y productos de limpieza, muchos de los cuales son responsables del uso desmesurado de plásticos de un solo uso.



Por estos motivos, en la implementación de algunas de las medidas previstas en la Ley, como por ejemplo puede ser el establecimiento de las nuevas fracciones de recogida separada o las medidas para la reducción del consumo de determinados productos, las mujeres van a tener un papel clave, por ello, las autoridades competentes deberán poner un especial foco de atención en que la información trasladada al ciudadano/consumidor tenga en cuenta este aspecto, sin perpetuar por ello un modelo que predetermine los roles del hombre y la mujer en la sociedad, y las labores domésticas, por ejemplo, mediante la realización de campañas de comunicación e información no discriminatorias por cuestión de género.

Por tanto, se puede concluir que la Ley, con las adecuadas cautelas en su implementación en las medidas relacionadas con la gestión de los residuos domésticos, y en tanto en cuanto promueve una economía circular, contribuye a un impacto de género global positivo.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

Al tratarse de una norma de carácter medioambiental los impactos medioambientales esperados de la aplicación de la norma serán muchos, muy significativos y positivos.

La mejora de la gestión de los residuos, de los residuos de competencia local en particular, y a la reducción de residuos abandonados en el medio ambiente no puede sino generar efectos positivos en el entorno y en la salud humana. Además de forma indirecta se reducirán los niveles de emisión de gases de efecto invernadero y de contaminación atmosférica, ya que se dispondrán de más materiales reintroducidos en los ciclos productivos que evitarán el uso de materias primas vírgenes y de energía, y se reducirá las emisiones de metano (gas de efecto invernadero) derivadas del depósito de residuos biodegradables en vertedero (principalmente de biorresiduos). Todo ello se traducirá en una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el Sistema Español de Inventario, que de acuerdo a la Evaluación de Impacto de las propuestas de directivas comunitarias para España se estimó en 32.89 millones de toneladas de CO₂ en el período 2015-2035.

En relación con las medidas incluidas en el título dedicado a los plásticos de un solo uso, éstas están enfocadas principalmente a reducir el littering (basura dispersa) en el ámbito marino, si bien todas las medidas tendrán igualmente una repercusión muy positiva en el ámbito terrestre. La basura dispersa en el medio marino tiene carácter transfronterizo en la naturaleza y se considera un problema mundial creciente. La reducción de la basura marina constituye una acción clave para la consecución del Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, que consiste en conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Las basuras marinas están constituidas de una variedad de materiales, existiendo una clara evidencia de que las basuras constituidas por plástico son con diferencia el tipo más abundante. La mayoría de los plásticos son materiales extremadamente resistentes y persisten en el medio marino durante un período considerable, posiblemente hasta cientos de años. Los plásticos también se deterioran y se fragmentan en el medio ambiente como consecuencia de la exposición a la luz solar (fotodegradación), además de deterioro físico y químico, que se traduce en numerosos fragmentos de plástico diminutos llamados microplásticos. También pueden encontrarse en el medio marino otros microplásticos producidos intencionalmente para su uso directo (por ejemplo, partículas granulares utilizadas como abrasivos en los cosméticos), o como precursores de otros productos (pellets).

La basura marina no es sólo un problema estético, sino que además de producir un importante impacto socioeconómico, amenaza la salud humana y la seguridad, y presenta efectos negativos sobre los organismos marinos y los hábitats. Está ampliamente documentado que el impacto de



enredo o ingestión de desechos marinos puede tener consecuencias negativas sobre el estado físico de los animales marinos e incluso conducir a su muerte. La ingestión de microplásticos es también motivo de preocupación, ya que puede proporcionar una vía para la introducción de productos químicos peligrosos en la cadena trófica. Además, pueden dañar o degradar los hábitats (por ejemplo, en términos de asfixia) y aumentar el riesgo de transferencia de especies exóticas.

Todos estos impactos ambientales y sobre la salud humana, se verán mitigado por las medias incluidas en la propuesta normativa.

7. IMPACTO EN LA FAMILIA

No se prevé ningún impacto en la familia de acuerdo con lo exigido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

8. IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA.

No se prevé ningún impacto en la infancia y la adolescencia, derivado del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, igualmente introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio.

9. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

No se prevé ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en los términos contemplados en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre y en la Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



G. EVALUACIÓN EX POST

De conformidad con lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios establecidos reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

Por su parte, el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, establece en su artículo 3 lo siguiente:

“2. Los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso:

a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.

c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

3. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo sobre el borrador de informe de evaluación, a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo también a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.”

Teniendo en cuenta todo ello, se evalúa en este apartado la pertinencia de planificar la realización de una evaluación ex post de la presente norma.

En primer lugar, debe señalarse que el presente proyecto normativo se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo del año 2020, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2020, y en el que no se ha hecho previsión alguna respecto a la evaluación de los resultados de esta ley, existiendo por tanto un pronunciamiento previo del Gobierno en sentido negativo en relación con esta cuestión.

Por otra parte, esta norma básica contempla su desarrollo reglamentario en numerosos aspectos, no solo a nivel nacional, sino también desarrollo reglamentario por parte de las comunidades autónomas, ya que son competentes, en gran medida, para la toma de decisiones acerca de las actividades de producción y gestión de residuos para el cumplimiento de la normativa nacional. En este sentido, podría ser más adecuado, de cara a evaluar las repercusiones de esta norma, realizar esta evaluación ex post en las normas sectoriales de desarrollo que regulan y concretan lo establecido en este Anteproyecto de Ley, en las cuales se adoptan medidas más concretas y específicas, y cuya evaluación permitiría conocer de forma más precisa la repercusión de la



normativa de residuos. Así se ha hecho, por ejemplo, en el recientemente tramitado Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, para el cual sí se ha previsto una evaluación ex post de la norma.

Por último, la propia norma que nos ocupa contempla diversas disposiciones en su articulado que tienen como objetivo evaluar algunos aspectos concretos relacionados con su aplicación mediante otros mecanismos, como el envío anual a la Comisión Europea de diversas informaciones, como los relativos al cumplimiento de objetivos; las revisiones periódicas previstas para los instrumentos de planificación o la evaluación del impacto de las medidas relacionadas con la puesta en el mercado de determinados productos de plástico de un solo uso.

En este mismo sentido, en la propia norma se prevé otro instrumento de evaluación de la aplicación de la misma, que se encuentra entre las funciones previstas que desempeña la Comisión de coordinación en materia de residuos. Concretamente el artículo 13.2 establece entre las funciones:

“d) Analizar la aplicación de las normas de residuos y sus repercusiones.

e) Analizar y valorar la información disponible en materia de residuos con objeto de mantener un conocimiento actualizado y disponible para las autoridades administrativas de la situación de los residuos del Estado español en el contexto de la Unión Europea.”

Por todos los motivos anteriormente expuestos, se entiende que, en este caso, la ejecución de una evaluación ex post no sería el instrumento más eficaz para conocer la repercusión de lo regulado en esta norma, por lo que se determina la no realización de una evaluación ex post, en los términos previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre; haciéndose uso de otros instrumentos para realizar esta evaluación, como los descritos anteriormente.



ANEXO I. CUADRO DE PROPUESTAS RECIBIDAS EN LOS TRÁMITES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA PREVIA

I.A. Consulta pública previa relativa a la transposición de la Directiva (UE) 2018/851 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.

En el Excel adjunto a este documento pueden verse un resumen de las observaciones realizadas por los 70 alegantes (3 de ellas fuera de plazo) que las han remitido, así como su correspondiente valoración, recogidos por orden de recepción.

I.B. Consulta pública previa relativa a la transposición de la Directiva (UE) 2019/904 de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

En el Excel adjunto a este documento pueden verse un resumen de las observaciones realizadas por los 35 alegantes (1 de ellas fuera de plazo) que las han remitido, así como su correspondiente valoración, recogidos por orden de recepción.

I.C. Consulta pública previa sobre el proyecto de orden ministerial, por la que se modifican los Anexos I y II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

En el Excel adjunto a este documento pueden verse un resumen de las observaciones realizadas por los 25 alegantes (1 de ellas fuera de plazo) que las han remitido, así como su correspondiente valoración, recogidos por orden de recepción.

I.D. Consulta pública previa relativa a la implantación de un impuesto que grave los artículos de plástico de un solo uso destinados a contener o proteger bienes o productos alimenticios.

ANEXO II. INFORME RESUMEN DE LAS ALEGACIONES RECIBIDAS EN LOS TRÁMITES DE AUDIENCIA Y DE INFORMACIÓN PÚBLICA.

II.A. Trámite de información pública al que se sometió un Borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (mayo-junio 2018).

En el Excel adjunto a este documento pueden verse un resumen de las observaciones realizadas por los 33 alegantes que las han remitido, así como su correspondiente valoración.

II.B. Trámite de información pública y audiencia a sectores al que se sometió el borrador de anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados (junio-julio 2020).

II.C. Trámite de audiencia a comunidades autónomas y entidades locales del borrador de anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados (junio-julio 2020).



II.D. Trámite de información pública y audiencia a sectores al que se sometió el borrador del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos (diciembre 2020-enero 2021).

II.E. Trámite de audiencia a comunidades autónomas y entidades locales del borrador del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y la incineración de residuos (diciembre 2020-enero 2021).

ANEXO III. CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS EN EL TRÁMITE DE INFORME DEL CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE (11 de Junio)

ANEXO IV. CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LOS INFORMES RECABADOS DE LOS MINISTERIOS AFECTADOS POR LA NORMA; APROBACIÓN PREVIA E INFORME COMPETENCIAL DEL MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA; INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA; E INFORME DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
