

La nueva Ley de Residuos, Suelos Contaminados para una Economía Circular ante los retos de la transición ecológica

El pasado 31 de marzo el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para la Economía Circular que deroga la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.

i.-Primera norma estatal. Incorporó a nuestro ordenamiento nuevos conceptos jurídicos como el de subproducto y el del fin de la condición de residuo, incorporó también el principio de jerarquía de residuos, estableció un objetivo de prevención de residuos para el año 2020, adoptando los objetivos comunitarios establecidos para los residuos domésticos y similares y para los residuos de construcción y demolición, así como el marco regulatorio para la responsabilidad ampliada del productor.

La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados para la Economía Circular deroga la Ley de 2011 e incorpora a nuestro ordenamiento jurídico 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 (en adelante, Directiva (UE) 2018/851), con las modificaciones que aquella introduce sobre esta última. Se refuerza aún más la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos y la responsabilidad ampliada del productor. La ley también transpone 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 (Directiva SUP), por lo que adquiere rango legal las medidas de prevención y la reducción de la contaminación marina de cualquier tipo, incluida la basura marina, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y por el que la Comisión Europea aprobó en enero de 2018 la “Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular”. Esta 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 plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como el desarrollo y la promoción de materiales más sostenibles.

Efectivamente, con esta Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, se sientan los principios de la economía circular a través de una nueva legislación básica estatal, un cambio de paradigma hacia la sostenibilidad que afectará al actual modelo económico lineal basado en la producción y venta masiva de productos, que hará repensar desde la sostenibilidad la estrategia de crecimiento de muchos sectores económicos a largo plazo y que pretende contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio ambiente. Se responde así de forma que pretende ser disruptiva al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 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”. Asimismo, en el ámbito de su contribución a la lucha contra el cambio climático, esta Ley es coherente con la planificación en materia de energía y clima. Se pretende dar un giro a la política de residuos reforzando aún más la aplicación del principio de jerarquía en la gestión y en la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos, se potencia la reutilización y la responsabilidad ampliada del productor, toda vez que se potencian determinados sectores, como los vinculados a la preparación para la reutilización y el reciclado, por lo que la Ley también contribuye a la creación y consolidación del empleo en el sector de la gestión de residuos.

ii.- Subproducto y fin de condición de residuo. La Ley sigue el mismo criterio de la Directiva Marco de residuos, y recoge artículos específicos dedicados a los conceptos de “subproductos” y de “fin de la condición de residuo” y regula los procedimientos mediante los cuales pueden aplicarse estos conceptos, dejando la posibilidad de aplicación también a nivel autonómico. Se prevé que los residuos que hayan sido sometidos a una operación de

valorización, incluido el reciclado, puedan dejar de ser considerados como tales siempre que i) las sustancias, preparados u objetos resultantes deban ser usados para finalidades específicas, ii) exista un mercado o una demanda para los mismos, iii) cumplan los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y la legislación existente y las normas aplicables a los productos, y iv) no genere impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud humana. Efectivamente, este concepto jurídico de “fin de la condición de residuo” va a tener especial relevancia en la transición al nuevo modelo de económico por cuanto que afectará de forma muy relevante en los mercados de materia prima secundaria.

iii.- Principio de proximidad. La nueva ley estatal también refuerza el principio de proximidad ampliando su aplicación a la valorización de residuos no contemplados hasta ahora. El artículo 9.3 al señala que para “la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos”.

En la misma línea, la nueva ley estatal aplicará el principio de autosuficiencia y proximidad dentro del régimen de responsabilidad ampliada del productor, concretamente las disposiciones comunes sobre el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en los requisitos de transparencia y diálogo que deben inspirar su funcionamiento. En especial, la letra c) del artículo 47 de la nueva ley, al señalar que en el procedimiento de selección de los gestores de residuos, “se respetarán los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, con el fin de garantizar la libre competencia, así como los principios de protección de la salud humana, del medio ambiente y de la jerarquía de residuos, y en su caso, el de autosuficiencia y proximidad”.

iv.- Prevención contra la generación de residuos. La nueva Ley aspira a romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos negativos en el medio ambiente asociados a la generación de residuos, por lo que se apuesta en la reducción en peso de los residuos generados respecto a los generados en 2010. Para prevenir la generación de residuos, se proponen las siguientes medidas que podrán adoptar las Administraciones entre las que destacamos: i) Fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos y fiables (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia prematura), reparables, reutilizables y actualizables. ii) Fomentar la reutilización de los productos y componentes de productos y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación, reutilización y actualización, en particular para los aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles y muebles, envases y materiales y productos de construcción. iii) Reducir la generación de residuos en la producción industrial, en la fabricación, en la extracción de minerales y en la construcción y demolición. iv) Reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares. v) Fomentar la reducción del contenido de sustancias peligrosas en materiales y productos, vi) Identificar los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa y adoptar las medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura dispersa procedente de esos productos. vii) Promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo. vii) Fomentar la reducción de la generación de residuos en el ámbito del comercio mediante la venta de productos a granel, la venta y el empleo de envases o dispositivos reutilizables, entre otros.

También se prevé al objeto de reducir el consumo de envases de un solo uso, que las administraciones públicas fomenten el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes en condiciones que garanticen la higiene

y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables, entre otros, sin perjuicio de que en los centros sanitarios se permita la comercialización en envases de un solo uso. La nueva Ley prevé que en los establecimientos del sector de la hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios, la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento.

iv.- Recogida separada y preparación para la reutilización. La nueva ley, consciente de la necesidad de abandonar el actual modelo del descarte y el residuo y respondiendo al reto europeo de la nueva economía circular, pretende centrarse en la recuperación y reutilización, poniendo el foco en la recuperación de productos para su reincorporación al mercado y en la calidad de los materiales recuperados en los residuos para su valorización en materia prima secundaria. Por ello establece nuevos objetivos y medidas en la gestión de los residuos destinados a fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado fijándose un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas: biorresiduos, textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos. La 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. Asimismo, se establecen objetivos específicos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos domésticos y comerciales, y para residuos municipales para el medio y largo plazo, y de preparación para la reutilización, reciclado y valorización material para los residuos de construcción y demolición.

Para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, las entidades locales establecerán la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local con un horizonte temporal de dos años: a) el papel, los metales, el plástico y el vidrio; b) los biorresiduos de origen doméstico para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y para el resto; c) los residuos textiles; d) los aceites de cocina usados; e) los residuos domésticos peligrosos; f) los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres).

Se prevé que para 2025 se aumente la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55% en peso, y al menos un 5% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización. Se prevé que para el 2030 se aumente la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60% en peso, y al menos un 10% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

Para 2035 se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 65% en peso; al menos un 15% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

v.- Responsabilidad ampliada del productor. De otro lado, se refuerza el principio de “responsabilidad ampliada del productor”. 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. Los impactos de los residuos sobre el medio ambiente, el cambio climático y las basuras marinas son los principales focos de preocupación actual, toda vez que la incidencia de los residuos en el cambio climático, estos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero. Con el ánimo de

preservar el medio ambiente, transformar la Unión Europea en una nueva sociedad del reciclado y contribuir a la lucha contra el cambio climático, se aprobó en 2008 la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva Marco de residuos). Como ya hemos expuesto, esta nueva directiva estableció dos principios esenciales y vertebradores en la política de residuos de todos los Estados miembros: i) el “principio de jerarquía de residuos” que explicita el orden de prioridad en las actuaciones en materia de residuos: prevención de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización incluida la energética y por último, la eliminación de los residuos; y ii) la “responsabilidad ampliada del productor” que no deja de ser la manifestación del “principio quién contamina paga” aplicado a las empresas generadoras de productos que terminada su vida útil se convierten en residuos susceptibles de contaminar, por lo que toda empresa productora debe asumir la responsabilidad asociada a la gestión de su producto “desde la cuna a la tumba” y, por tanto, los costes de gestión como residuo una vez terminada su vida útil.

La responsabilidad ampliada del productor se regula en el Título IV del Anteproyecto de Ley, que se divide en dos capítulos, el Capítulo primero dedicado a las “obligaciones del productor y disposiciones generales”. El Capítulo segundo relativo a los “requisitos mínimos generales aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor”. La dicción literal de este último capítulo nos señala que el legislador estatal pretende regular solamente las “normas mínimas generales” en materia de responsabilidad ampliada del productor. Lo que conecta directamente con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición final primera del Anteproyecto de Ley, relativa a los “Títulos competenciales”, y que señala literalmente que *“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”*.

La responsabilidad ampliada del productor recae sobre el “productor del producto” siéndolo cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, llene, venda o importe productos de forma profesional, con independencia de la técnica de venta utilizada en su introducción en el mercado nacional. Se incluye en este concepto tanto a los que estén establecidos en el territorio nacional e introduzcan productos en el mercado nacional, como a los que estén en otro Estado miembro o tercer país y vendan directamente a hogares u otros usuarios distintos de los hogares privados mediante contratos a distancia, entendidos como los contratos en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia, sin la presencia física simultánea de las partes del contrato, y en el que se hayan utilizado exclusivamente una o más técnicas de comunicación a distancia, tales como correo postal, internet, teléfono o fax, hasta el momento de la celebración del contrato y en la propia celebración del mismo.

Además en lo referente al comercio electrónico, se señala que las plataformas de comercio electrónico asumirán las obligaciones financieras y de información, estas últimas en colaboración con los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada en el supuesto de que algún productor comprendido en la definición anterior y que esté establecido en otro Estado miembro o tercer país, actúe a través de éstas y no esté inscrito en los registros existentes sobre responsabilidad ampliada del productor ni dé cumplimiento a las restantes obligaciones derivadas de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor.

La norma legal prevé que se establezcan medidas de obligado cumplimiento para los productores, relativas 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. Estas medidas podrán incluir responsabilidades financieras o financieras y organizativas. En cualquier caso, no podemos disociar el concepto “responsabilidad ampliada del productor” con el “principio de quién contamina paga”, ni con el “principio de jerarquía de residuos”, como tampoco es ajeno a

la prevención y protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y contra las basuras marinas.

vi.- Reducción del impacto de productos de plástico de un solo uso en el medio ambiente. La norma legal también incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Establece medidas a aquellos productos de plástico de un solo uso que más frecuentemente aparecen en las caracterizaciones de las basuras marinas, a los artes de pesca y a todos los productos de plástico fragmentable.

Para la reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso como los vasos y recipientes alimentarios, se establecen objetivos cuantitativos de reducción, concretamente se establece el siguiente calendario de reducción de la comercialización: en 2026, se ha de conseguir una reducción del 50% en peso, con respecto a 2022; y en 2030, se ha de conseguir una reducción del 70% en peso, con respecto a 2022. Para otros como monodosis o anillas de plástico, se prevé también avanzar en la reducción de consumo; mientras que para otros productos como, por ejemplo, cubiertos, platos, vasos y productos de plástico oxodegradable, así como las microesferas de plástico de menos de 5 milímetros añadidas intencionadamente, queda prohibida su introducción en el mercado. Asimismo, se contemplan otras medidas relativas al diseño de recipientes de plástico para bebidas, al marcado de una serie de productos de plástico de un solo uso, así como 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. Se establecen los siguientes objetivos de recogida separada de los productos de plástico de un solo uso que especifica la norma: A más tardar en 2023, el 70% en peso respecto al introducido en el mercado; A más tardar en 2025, el 77% en peso respecto al introducido en el mercado; A más tardar en 2027, el 85% en peso respecto al introducido en el mercado; A más tardar en 2029, el 90% en peso respecto al introducido en el mercado.

vii.- Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases (SDDR). En el caso de que no se cumplan los objetivos fijados en 2023 o en 2027, a nivel nacional, se implantará en todo el territorio en el plazo de dos años un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) para estos envases, que garantice el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, de conformidad con lo establecido en la nueva Disposición Adicional Decimoséptima que establece que con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de recogida separada fijados en la Ley mediante la implantación efectiva de un sistema de depósito, devolución y retorno de envases, el Ministerio competente deberá evaluar y hacer público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2023 antes del 31 de marzo del 2024.

El Estudio de viabilidad de la implantación de un SDDR en España, elaborado por TRAGSATEC para el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), publicado el 22 de septiembre de 2021, señala que con el actual sistema de gestión de residuos de envases de bebidas no es posible alcanzar los objetivos de la Directiva. Por consiguiente, el Ministerio debe comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de 2023 y 2027 a la mayor celeridad y con la mayor objetividad y transparencia posible. El estudio advierte que con la introducción de un SDDR aumentaría la cantidad recuperada de material y también la pureza y calidad de lo recuperado. Además, el estudio cifra en medio millón de toneladas de dióxido de carbono el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero que se generaría con un sistema de retorno. *“Este ahorro se debe principalmente al incremento de reciclaje de aluminio y PET (y otros materiales), que evitan las emisiones asociadas a las producciones primarias de dichos materiales”*, se indica.

viii.- Sistema electrónico de Información de Residuos (eSIR). El eSIR estará constituido por aquellos registros, plataformas y herramientas informáticas que permitan disponer de la información necesaria para realizar el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España, elaborar las políticas en esta materia y contribuir al cumplimiento de los requisitos de información internacionales. Este sistema estará constituido,

al menos, por el Registro de Productores de Productos, el Registro de producción y gestión de residuos, las memorias anuales, el Repositorio de traslados nacionales, el Repositorio de Traslados transfronterizos, el Registro Nacional de Lodos, el Inventario estatal de declaraciones de suelos contaminados, el Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos, la Plataforma electrónica de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos y Registro de Subproductos. El eSIR permitirá la interoperabilidad con los sistemas electrónicos o herramientas informáticas disponibles en las comunidades autónomas.

ix.- Fiscalidad verde. Se establecen dos medidas fiscales para incentivar la economía circular: i) el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizable; y ii) el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. El hecho imponible en el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizable lo serán la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria de envases no reutilizables que contengan plástico, de productos plásticos semielaborados destinados a la obtención de envases, y de productos plásticos que permitan el cierre la comercialización y presentación de los envases. También está sujeta al impuesto la introducción irregular en el TAI de los productos referidos. Se entenderá que se ha producido una introducción irregular de dichos productos en el territorio de aplicación del impuesto en el supuesto de que quien los posea, comercialice, transporte o utilice, no acredite haber realizado su fabricación, importación o adquisición intracomunitaria, o cuando no justifique que los productos han sido objeto de adquisición en el territorio español. La base imponible estará constituida por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto. El tipo impositivo será de 0,45 euros por kilogramo.

Por su parte, en el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, la base imponible estará constituida por el peso, referido en toneladas métricas, de los residuos depositados en vertederos, incinerados o co-incinerados. Serán contribuyentes del impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades que realicen el hecho imponible. Pero serán sujetos pasivos como sustitutos del contribuyente del impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades que sean gestores de los vertederos, o de las instalaciones de incineración, o de co-incineración de residuos cuando sean distintas de quienes realicen el hecho imponible.

x.- Conclusión. En definitiva, para evaluar la conveniencia y oportunidad del nuevo texto legal, lo apropiado sería partir un correcto análisis de la situación preexistente. Baste con recordar que el Reino de España ha sido denunciado en materia de residuos y vertidos reiteradamente ante la Comisión Europea por haber incumplido la normativa europea. Se ha hecho un esfuerzo para conocer la realidad que rodea el mundo de los residuos para poder afrontar el gran reto que España tiene por delante para la consecución de los objetivos europeos. La nueva ley aprobada definitivamente por el Congreso de los Diputados es la primera legislación sobre economía circular en España, toda vez que es plenamente coherente con la política ambiental de la Unión Europea tendente a mitigar y corregir los impactos ambientales de los residuos sobre el medio ambiente y el cambio climático, con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos en la Agenda 2030 y en particular a los objetivos 12 “producción y consumo sostenibles” y 13 “acción por el clima”, y servir a la transición efectiva a una economía circular. Esperemos y confiemos en que las medidas que se prevén en la nueva norma se aplican con celeridad y efectividad para hacer posible esta necesaria transición.

Área de Urbanismo y Medioambiente

info@ecija.com