

Principales novedades del proyecto de ley de residuos y suelos contaminados

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Pedro Poveda Gómez

Socio coordinador del Área de Medio Ambiente
de Gómez-Acebo & Pombo

Eduardo Orteu Berrocal

Abogado del Área de Derecho Público
de Gómez-Acebo & Pombo

Se exponen las principales novedades del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados recién aprobado, que está llamado a convertirse en la primera ley que incorpora en España el paquete de economía circular de la Unión Europea.

El Consejo de Ministros aprobó el pasado martes 18 de mayo el Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, por medio del cual se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico dos de las cuatro normas europeas del llamado *paquete de directivas de economía circular*: la modificación de la directiva marco de residuos (Directiva 2008/98/CE) llevada a cabo por la Directiva UE 2018/851, y la Directiva UE 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

El proyecto de ley, que supondrá la derogación de la vigente Ley 22/2001, de Residuos y Suelos Contaminados, dará lugar a una revisión (ya iniciada, por otra parte) de las normas reglamentarias reguladoras de los diferentes flujos de residuos. Con esta revisión se concretará normativamente el alcance de buena parte de las nuevas obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor (RAP) y, además, se completará la incorporación del citado paquete de directivas de economía circular (en particular, con la incorporación la Directiva UE 2018/852, por la que se modifica la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases).

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Maquetación: Rosana Sancho Muñoz • Diseño: José Ángel Rodríguez León y Ángela Brea Fernández

Aun sin entrar en un análisis pormenorizado del proyecto, ya es posible destacar algunos aspectos de la futura ley que serán claves en la gestión de los residuos en España (al margen de las reglas habituales sobre la distribución de competencias entre las distintas Administraciones, los principios e instrumentos de la política de residuos y el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos).

1. Primera norma integral aprobada en España en materia de economía circular

El proyecto de ley es la primera norma integral con rango de ley que desarrolla en España el citado paquete europeo de economía circular y en él se incluye, además, la variable económica mediante la creación de dos nuevas figuras impositivas, en línea con lo previsto en el nuevo anexo IV *bis* de la directiva marco de residuos. Todo ello con el objetivo de reforzar el marco regulador de la gestión de los residuos para facilitar la consecución de los nuevos y más exigentes objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización que ha fijado la Unión Europea para los horizontes 2025, 2030 y 2035 y que el proyecto incorpora.

2. Extensión de la recogida separada (biorresiduos, residuos textiles y otros)

En este contexto, quizá el primer aspecto destacable del proyecto es el fortalecimiento y extensión de la recogida separada de residuos y, en particular, de los biorresiduos —uno de los flujos donde la necesidad de mejora viene siendo exigida de manera reiterada por la Unión Europea— cuya recogida separada será obligatoria antes del 31 de diciembre del 2021 para los entes locales de más de cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre del 2023 para el resto.

El proyecto requiere, además, que los entes locales establezcan, antes del 31 de diciembre del 2024, la recogida separada de los residuos textiles, de los aceites de cocina usados, de los residuos domésticos peligrosos y de los residuos voluminosos (estos últimos no exigidos por la legislación europea). Esta obligación se extiende, para esa misma fecha, a la recogida separada de los residuos industriales y comerciales de las referidas fracciones, si bien, para los aceites de cocina usados y para los biorresiduos, la obligación se adelanta al 2021.

3. Nuevos procedimientos para determinar el «fin de la condición de residuo» y los «subproductos»

Otro aspecto reseñable del proyecto de ley es el relativo a la regulación de la determinación del «fin de la condición de residuo» y de los «subproductos», estableciéndose unos procedimientos menos burocratizados. Destaca, en particular, la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan declarar ambas condiciones en el ámbito de sus propios territorios y caso por caso, aunque, si el producto resultante del proceso de valorización va a ser utilizado en otra comunidad autónoma, se exigirá también la conformidad de esta última.

4. Incorporación de las normas de la directiva SUP que requieren rango legal

En tercer lugar, cabe referirse a la incorporación al proyecto de ley de algunas de las previsiones de la Directiva 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como *directiva SUP* por la sigla de *single-use plastic*). Se trata de aquellas previsiones que, por constituir restricciones al libre mercado (fundamentalmente las consistentes en la prohibición de la comercialización de algunos productos de plástico de un solo uso —determinadas botellas de plástico— o en la imposición de condiciones para su comercialización —obligaciones de marcado, de diseño, de contenido mínimo de plástico reciclado en su composición, etc.—), requieren norma de rango de ley para su regulación. Ello sin perjuicio de que el alcance definitivo de tales obligaciones se concrete mediante reglamentos que también deberán desarrollar los aspectos atinentes a los nuevos regímenes de responsabilidad ampliada del productor previstos en esta directiva para determinados productos de plástico de un solo uso, para las artes de pesca y para los productos del tabaco que contienen plástico.

5. Adaptación del régimen jurídico de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) a la modificación de la directiva marco de residuos

Uno de los aspectos más destacables del proyecto es que lleva a cabo la adecuación del régimen jurídico regulador de la responsabilidad ampliada del productor a las nuevas previsiones contenidas en la modificación de la directiva marco de residuos. Establece, así, unas bases normativas muy completas que abarcan, entre sus aspectos más novedosos, tanto las nuevas previsiones relativas al incremento de la transparencia en el funcionamiento, la rendición de cuentas y la representatividad de los productores en la toma de decisiones de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor como las relativas al nuevo (y ampliado) sistema de cobertura de costes del sistema de responsabilidad ampliada del productor y al llamado *ecodiseño* (que se convierte en una herramienta clave para facilitar los procesos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización de los residuos).

El proyecto reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación de la responsabilidad ampliada del productor (en virtud de la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo. 149.1.13.^º de la Constitución), preservando así el correcto funcionamiento del mercado y su unidad (al tratarse de medidas que afectan a la libre circulación de los productos, más allá de los efectos positivos sobre la gestión de los residuos).

Se prevé, además, la extensión del nuevo régimen regulador de la responsabilidad ampliada del productor a los productos textiles, los muebles y enseres y los plásticos agrarios, para los que se exigirá en el plazo de tres años a partir de la publicación de la ley. Este régimen

será igualmente de aplicación a los residuos de envases comerciales e industriales, a más tardar el 31 de diciembre del 2024 (por aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.2 de la nueva directiva de envases), así como a la responsabilidad ampliada del productor a la que quedan sujetos los productos de plástico de un solo uso, las artes de pesca y los productos del tabaco con filtros (así como los propios filtros comercializados de manera autónoma) incluidos en el ámbito de aplicación de la directiva SUP (con las peculiaridades que para unos y otros prevé el propio proyecto en su título V y que traen causa de la citada directiva).

6. Previsiones contra el fraude en la declaración de productos puestos en el mercado y sometidos a responsabilidad ampliada del productor

Resulta pertinente mencionar también, por su incidencia para la responsabilidad ampliada del productor, las previsiones dirigidas a luchar contra el fraude en la declaración de productos puestos en el mercado y sometidos a este sistema, como son la creación de una sección específica para cada flujo de residuos en el existente Registro de Productores de Productos; la obligación para los productores establecidos en terceros países, pero que comercialicen productos en España, de designar un representante autorizado en nuestro país para cumplir sus obligaciones de responsabilidad ampliada del productor, y el otorgamiento a las plataformas de comercio electrónico de la consideración de productores de productos en determinados supuestos para evitar que las ventas en línea puedan escapar a las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

7. Nueva fiscalidad ambiental

La nueva fiscalidad ambiental que incorpora el proyecto es, sin duda, uno de sus aspectos más novedosos. Con él se incorporan las previsiones de la directiva marco que invitan a los Estados a emplear instrumentos fiscales para fomentar la prevención de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos e impulsar los mercados de productos procedentes de la preparación para la reutilización y el reciclado.

Se establece así un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para que las entidades locales establezcan la tasa de la recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos, tasa ya existente que, además de reflejar el coste real y de ser diferenciada, como se venía exigiendo hasta ahora, habrá de no ser deficitaria y deberá facilitar la implantación de sistemas de pago por generación. Pero, sobre todo, destacan los dos nuevos impuestos instaurados por el proyecto de ley.

En primer lugar, con el fin de desincentivar el consumo de productos de plástico no reutilizables, se crea un nuevo impuesto que grava fundamentalmente la fabricación de productos de plástico de un solo uso, calculado en función de la cantidad de plástico empleada en dicho proceso, excluido el plástico reciclado. Y, en segundo lugar, con una finalidad eminentemente armonizadora, se crea el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos,

la incineración y la co-incineración de residuos, tributo ya existente en algunas comunidades autónomas, pero que ahora se universaliza para todo el Estado (proveyéndose su cesión a las comunidades autónomas); con él se busca desincentivar esta forma de gestión frente a otras que ocupan un lugar más elevado en la jerarquía de residuos.

Es interesante, en este sentido, relacionar la creación de este último impuesto con la prohibición prevista en el artículo 25 del proyecto de ley, de acuerdo con la cual los residuos que sean objeto de recogida separada no podrán serlo de depósito en vertedero, incineración o co-incineración, pues conjuntamente aplicadas ambas previsiones suponen un refuerzo complementario a la recogida separada como herramienta básica para observar una correcta aplicación del orden de prelación establecido en la jerarquía de residuos.

8. Retos de futuro

El desarrollo reglamentario de la norma será, sin duda, determinante para definir el alcance de las nuevas obligaciones establecidas en el proyecto de ley, tanto en lo referido al desarrollo de las previsiones que incorporan la directiva SUP como, en particular, a la hora de concretar la responsabilidad ampliada del productor aplicable a los distintos flujos de residuos, especialmente a los de envases, dado que la Directiva (UE) 2018/852 por la que se modifica la Directiva relativa a los envases y residuos de envases sigue pendiente de transposición.

No cabe duda, a este respecto, de que será especialmente complejo delimitar los aspectos referidos a los costes que en el sistema de responsabilidad ampliada del productor deben asumir los productores, máxime si se tiene en cuenta la posibilidad abierta por el proyecto de ley de incluir entre tales costes los relativos a la recuperación de residuos de la fracción resto o de los procedentes de la limpieza de las vías públicas. Esta posibilidad deberá sopesarse no sólo para acompañar la definición de los costes con el principio de eficiencia que exige la directiva marco de residuos, sino, también y sobre todo, para que no terminen por convertirse en un desincentivo a la recogida separada que el propio proyecto trata de fortalecer e incentivar como clave de bóveda que ha de sostener la mejor aplicación de la jerarquía de residuos.

Y, como reto final, cabe añadir la necesidad de que este nuevo marco regulatorio de la responsabilidad ampliada del productor aporte las exigencias de seguridad jurídica necesarias para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior en el conjunto del Estado. Ello es así porque, por las razones ya expuestas, el Tribunal Supremo ha reconocido en sentencias recientes que estas medidas afectan a la libre circulación de los productos en todo el territorio, al margen del efecto positivo que también aportan para la correcta gestión de los residuos afectados; todo ello, claro está, en el más absoluto respeto del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.