



# **DOSSIER. Medidas económicas y sociales. Especial desescalada.**

Actualización  
diaria



**tirant  
tech**

Tecnología e  
innovación jurídica

**03/06/2020**

## **EL GOBIERNO SOLICITA AL CONGRESO LA SEXTA PRÓRROGA, HASTA EL 21 DE JUNIO, DEL ESTADO DE ALARMA**

Esta prórroga será la última y que esos quince días permitirán completar el proceso de desescalada de manera gradual, controlada, en un entorno seguro, y con las mejores garantías de que se está preparado para seguir conteniendo el virus.

## **ANTEPROYECTO DE LEY DE RESIDUOS PARA IMPULSAR UNA ECONOMÍA CIRCULAR, MEJORAR LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN ESPAÑA Y LUCHAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN**

- La propuesta normativa recoge por primera vez en la legislación española limitaciones a los plásticos de un solo uso, e incluye también restricciones a su introducción en el mercado y obligaciones de información al consumidor. Complementariamente y para reducir los envases de plástico de un solo uso se establece un impuesto sobre los mismos
- El texto fija objetivos ambiciosos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales y también para la recogida separada de botellas de plástico a partir de 2025
- Refuerza el orden de prioridad en las opciones de gestión de residuos para que la eliminación en vertedero sea la última opción, obligando a las administraciones a adoptar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras
- Tras esta primera lectura en Consejo de Ministros, el Anteproyecto de Ley inicia el trámite de información pública, así como los restantes trámites y consultas preceptivas

Con el fin de impulsar una economía circular y baja en carbono en España, este texto revisa la actual normativa de residuos y suelos contaminados para cumplir con los nuevos objetivos establecidos en las directivas comunitarias del Paquete de Economía Circular, así como con los derivados de la directiva de plásticos de un solo uso. Tras esta primera aprobación por parte del Consejo de Ministros, el anteproyecto de Ley inicia el trámite de información pública, así como los restantes procesos de consulta y participación preceptivos.

El texto persigue dos objetivos fundamentales: uno general de 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; y otro específico, aplicable a determinados productos de plástico para prevenir y reducir su impacto en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana.

### **LIMITACIONES A LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO**

Para ayudar a este fin, el anteproyecto traspone los objetivos contemplados tanto en la directiva de residuos de 2018 como en la de plásticos de un solo uso. En relación a estos últimos, por primera vez la legislación española, recoge limitaciones a determinados plásticos de un solo uso, restringiendo la introducción en el mercado de alguno de ellos y estableciendo un impuesto para avanzar en la reducción de los envases de plástico no reutilizables.

Esta nueva figura tributaria responde a las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, que en numerosos informes ha señalado que España cuenta con margen de actuación en materia de fiscalidad verde. De hecho, según datos de 2017, España tiene el quinto porcentaje más bajo de ingresos medioambientales respecto al PIB de la UE. En concreto, los ingresos derivados de la fiscalidad verde supusieron apenas el 1,83% del PIB, frente a una media de la UE del 2,40% en 2017.

El impuesto especial a los envases de plástico no reutilizable será de carácter indirecto y recaerá sobre la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de envases de plástico no reutilizables que vayan a ser objeto de utilización en el mercado español. Se trata de un impuesto similar al que se pretende implantar en otros países de nuestro entorno como Reino Unido o Italia.

El tipo impositivo será de 0,45 euros por kilogramo de envase. Conforme a la información correspondiente al último año disponible (2017) sobre la cantidad de envases de plástico que España puso en el mercado, se estima una recaudación de cerca de 724 millones de euros.

Entre los productos de plástico de un solo uso sujetos a reducción están los vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones y los recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar; normalmente se consumen en el propio recipiente, o están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar, incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato.

Para estos productos se ha de conseguir en 2026 una reducción del 50% en su comercialización, con respecto a 2022; y en 2030, esa reducción debe ser del 70%, también con respecto a 2022. Para cumplir con estos objetivos, todos los agentes implicados en la comercialización fomentarán el uso de alternativas reutilizables o de otro material no plástico.

En cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, queda prohibida su distribución gratuita, debiéndose cobrar un precio por cada uno de los productos de plástico que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta.

## LÍMITES A LA COMERCIALIZACIÓN

Según el texto del Anteproyecto, a partir del 3 de julio de 2021, quedaría prohibida la introducción en el mercado de los siguientes productos: bastoncillos de algodón, excepto si entran en el ámbito de los productos sanitarios; cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos); platos; pajitas y agitadores de bebidas; palitos destinados a sujetar e ir unidos a globos, con excepción de los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales que no se distribuyen a los consumidores, incluidos los mecanismos de esos palitos; los recipientes y vasos para alimentos y bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.

Asimismo se prohíbe cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable y el uso de cosméticos y detergentes que contengan microplásticos añadidos intencionadamente.

Además, el anteproyecto recoge requisitos de diseño (por ejemplo, tapas y tapones que

permanezcan unidos al recipiente o botellas PET con un 25-30% de plástico reciclado) y obligación de 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 a las botellas de plástico se regulan objetivos de recogida separada en dos horizontes temporales: en 2025 se deben recoger separadamente el 77% en peso respecto al introducido en el mercado, aumentando al 90% en 2029.

## PREVENCIÓN EN LA GENERACIÓN DE RESIDUOS

Con la finalidad de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos, la norma da un papel protagonista a las medidas de prevención en la política de residuos, mediante la inclusión de objetivos concretos y cuantificables. El calendario para reducir el peso de los residuos producidos, que se añade al vigente del 10% en 2020, es el siguiente: en 2025, un 13%, y en 2030, un 15%, en todos los casos respecto a los generados en 2010.

## DESPERDICIO ALIMENTARIO

Asimismo, y para luchar contra el desperdicio alimentario, la propuesta normativa incluye medidas para reducir los residuos alimentarios, previéndose algunas medidas específicas dirigidas a las industrias alimentarias, las empresas de distribución y de restauración colectiva. Además, se insta a las administraciones competentes a tomar medidas para frenar la generación de basura dispersa en el medio marino como contribución al objetivo de desarrollo sostenible de Naciones Unidas consistente en prevenir y reducir considerablemente la contaminación marina de todo tipo.

Para alargar la vida útil de los productos y combatir la llamada obsolescencia programada, el texto recoge que habrá que fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos, reparables, reutilizables y actualizables; y la reutilización de los productos y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación y reutilización y en particular para los aparatos eléctricos y electrónicos, textiles y muebles, envases y materiales y productos de construcción.

## PREFERENCIA POR EL AGUA NO ENVASADA

Al objeto de reducir el consumo de envases, las administraciones públicas deberán adoptar las medidas necesarias para reducir el consumo de agua embotellada en sus dependencias, entre otras, mediante el fomento de fuentes de agua potable en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria, suministrando agua en envases reutilizables, sin perjuicio de que en los centros sanitarios y educativos se permita la comercialización en envases de un solo uso.

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 siempre que el ayuntamiento o la empresa suministradora del agua garantice que es apta para el consumo humano y que, por lo tanto, presenta las condiciones sanitarias exigibles.

También en el ámbito de la prevención, queda prohibida a partir de 2021 la destrucción de excedentes no vendidos de productos no perecederos, tales como textiles, juguetes, aparatos eléctricos, entre otros, salvo que dichos productos deban destruirse conforme a otra normativa.

## REUTILIZACIÓN Y RECICLADO

En cuanto al resto de residuos, el texto marca los objetivos y medidas para fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado fijándose un calendario de implantación para nuevas recogidas separadas: biorresiduos, cuyo calendario se adelanta a 31 de diciembre de 2021 para los municipios de más de 5.000 habitantes y a 31 de diciembre de 2023 para el resto; y textiles, aceites de cocina usados y residuos domésticos peligrosos, antes del 31 de diciembre de 2024.

Asimismo fija objetivos más ambiciosos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales: en 2025, el 55% respecto de los residuos municipales generados; en 2030, el 60%, y en 2035, el 65%. Y 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.

## IMPULSO A LA ECONOMÍA CIRCULAR

Se trata de gestionar los residuos adecuadamente, pero también de utilizar esos residuos como recursos para generar otros productos o sustancias favoreciendo así el paso de una economía lineal (producir-consumir-tirar) a una circular donde se apuesta por un sistema respetuoso con el medio ambiente y basado en la prevención, la reutilización, reparación y reciclaje. Este modelo permite extender la vida útil de los productos y dotarlos de una segunda vida y la recuperación de materiales.

En este sentido, el anteproyecto de Ley determina claramente cuándo un residuo puede ser empleado de nuevo y establece dos categorías: residuos que son, en realidad, un recurso para volver a fabricar el mismo producto, como el calcín que se obtiene tras triturar los residuos del vidrio y se convierte en un nuevo producto para la industria vidriera; o cuándo se convierte en un subproducto -producto secundario derivado de procesos industriales-, como es el caso de los residuos generados de la industria alimentaria que se emplean para la fabricación de piensos). El texto habilita a las Comunidades Autónomas a aplicarlo en sus territorios, lo que favorecerá la existencia de un mercado o una demanda para dichas sustancias u objetos.

## OBLIGACIÓN DE ADOPTAR INSTRUMENTOS ECONÓMICOS E INCENTIVOS

Asimismo, el texto normativo refuerza la jerarquía de residuos o, lo que es lo mismo, el orden de prioridad en las opciones de gestión de residuos: prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética, y, como última opción, la eliminación.

Y lo hace instando a adoptar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras por parte de las administraciones. Entre los incentivos figura que las administraciones públicas se encuentran los cánones sobre el depósito en vertedero o la incineración, la promoción de los sistemas de pago por generación y el uso, en el marco de contratación, de las compras públicas para impulsar el uso de productos reutilizables y reparables y de materiales fácilmente reciclables.

Cumplir con este orden de prioridad a la hora de gestionar los residuos es clave para darle la vuelta al sistema actual. Así, en 2017, último año del que se dispone de datos, en España se reciclaron únicamente el 46,1% de los residuos municipales, en línea con la media europea (46,9%) lo que significa que, tanto en España como a nivel comunitario, existe margen de mejora para la optimización de recursos, especialmente en un contexto en el que las materias primas son cada vez más escasas y costosas. Además, con ello, se favorece la generación de actividad y empleo ligada a la economía circular.

## REGISTRO DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS



Para asegurar la trazabilidad y aumentar la transparencia en la gestión de los residuos, 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 sobre las operaciones de producción y gestión de residuos. Una de las novedades del anteproyecto es la obligación de llevar un registro cronológico a las entidades o empresas que generen subproductos y las que los utilicen.

Esta información deberá ser enviada periódicamente a las administraciones para la elaboración de los informes necesarios que permitan dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias e internacionales de información. 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.

## RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

En cuanto a la responsabilidad ampliada del productor del residuo la propuesta normativa revisa la regulación en coherencia con la normativa comunitaria, explicitando las obligaciones que se pueden imponer mediante Real decreto a los productores de producto, entre las que se encontraría el sistema de depósito, devolución y retorno, define las partidas de gestión de residuos que deben financiar los productores y los mecanismos de control para los sistemas individuales y colectivos que se creen.

Este nuevo régimen obligará a revisar toda la normativa donde ya se aplican antes de 2023 y prevé su futuro establecimiento para los textiles y plásticos agrarios no envases para 2025.

## SUELOS CONTAMINADOS

El anteproyecto de Ley contiene también la regulación de los suelos contaminados, manteniéndose el anterior régimen jurídico en cuanto a las actividades potencialmente contaminantes, al procedimiento de declaración, a los inventarios de suelos contaminados y a la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos. Como novedad se ha incluido el Inventario Nacional de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados, que será alimentado por los registros autonómicos.

## EL ABANDONO DE RESIDUOS, INFRACCIÓN MUY GRAVE

El texto revisa el régimen sancionador incluyendo nuevas infracciones. Así, será considerado infracción muy grave el abandono, incluido el de la basura dispersa ("littering"), el vertido y la gestión incontrolada de residuos peligrosos y también de cualquier otro tipo de residuos, en este segundo caso, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente. Cuando no haya supuesto estos riesgos, se considerará infracción grave.

Tendrá también la consideración de muy grave la entrada en el territorio nacional de residuos peligrosos procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un país tercero, así como la salida de residuos peligrosos hacia los citados lugares, sin obtener los permisos y autorizaciones exigidos por la legislación comunitaria.

Las sanciones que contempla el anteproyecto son multas desde 50.001 euros hasta 2.000.000 euros,



excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa podrá ser desde 350.000 euros hasta 2.000.000 euros, para las infracciones muy graves; desde 1.001 euros hasta 50.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa será desde 10.001 euros hasta 350.000 euros, para las graves, mientras que las infracciones leves se sancionarán con una multa de hasta 1.000 euros y de hasta 10.000 si se trata de residuos peligrosos.

## **ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR**

El Consejo de Ministros ha aprobado la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) —"España Circular 2030"—, que sienta las bases para superar la economía lineal e impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible; en el que se minimice la generación de residuos y se aprovechen al máximo aquellos cuya generación no se haya podido evitar.

"España Circular 2030" marca objetivos para esta década que permitirán, entre otros, reducir en un 30% el consumo nacional de materiales, mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua y recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010, lo que posibilitará situar las emisiones de gases de efecto invernadero del sector residuos por debajo de los 10 millones de toneladas en 2030.

Su ejecución se materializará a través de sucesivos planes de acción trienales, que recogerán las medidas concretas a desarrollar por la Administración General del Estado para implementar actuaciones en economía circular en España. El primero de ellos será presentado a finales de 2020 y abarcará el período 2021-2023.

La Estrategia es uno de los elementos clave del Marco de Economía Circular, uno de los proyectos del Gobierno que pretende ser palanca para la recuperación económica tras la crisis sanitaria del COVID-19. Junto a ella, el Ejecutivo ha aprobado hoy el anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que abordará también el reto de los plásticos de un solo uso, y un real decreto que mejora la trazabilidad y el control de los traslados de residuos.

A nivel nacional, la adopción de la EEEC estaba prevista en la Declaración de Emergencia Climática y ambiental aprobada en enero de 2020, que la incluye entre las líneas prioritarias de actuación, y es coherente con el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que fija un objetivo de alcanzar la neutralidad climática a más tardar en 2050.

Además, entronca con las principales iniciativas internacionales en materia ambiental, como la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible o el Acuerdo de París sobre el cambio climático, así como con los postulados del Pacto Verde Europeo y de los dos Planes de Acción de la Comisión Europea en esta materia.

La estrategia contribuye así a los esfuerzos de España por lograr una economía sostenible, descarbonizada, limpia y eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Un enfoque consecuente con hacer posible una transición justa y solidaria hacia un nuevo modelo que promueva la protección del medio ambiente y la transformación del sistema productivo y, al mismo tiempo, el progreso, el bienestar social y la igualdad de género.

La consecución del reto de lograr la transición hacia la economía circular requiere de la colaboración, participación e implicación de toda la sociedad, no solo de las Administraciones Públicas sino también de todos los sectores económicos —fabricación, producción, distribución y gestión de residuos—, que han de incorporar la innovación como elemento clave para la consecución de los objetivos propuestos. Además, la Estrategia prevé que jueguen un papel central los agentes sociales y, muy especialmente, los consumidores y ciudadanos, cuyas decisiones de

compra de productos, así como su compromiso con la separación de residuos, son fundamentales.

## OBJETIVOS

Se estima que nuestro país necesita más de dos veces y media su superficie para abastecer las necesidades de nuestra economía. Además de los impactos ambientales que esto comporta, los datos demuestran la ineficiencia del modelo y la dependencia agravada del exterior, que hacen a nuestra economía más dependiente y vulnerable y menos competitiva.

España Circular 2020 marca los siguientes objetivos para el año 2030:

- Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Disminuir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

## SECTORES

Aunque la Estrategia de Economía Circular está dotada de un carácter transversal, identifica seis sectores prioritarios: construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo y sector textil y confección. En particular, es fundamental aprovechar las oportunidades que ofrece la economía circular para desarrollar una industria española centrada en el reciclaje.

En este marco el reto es preparar el mercado de trabajo para la transición a una economía circular y baja en emisiones, tanto desde la perspectiva de los trabajadores, adaptando sus capacidades y habilidades a las nuevas demandas del mercado a través de las políticas activas del mercado de trabajo, como desde la perspectiva de las empresas y Administraciones Públicas, adaptando la cultura empresarial a los principios de la responsabilidad social empresarial, y garantizando las condiciones de seguridad y salud en los puestos de trabajo afectados por el cambio a la economía circular.

Además, debe hacerse de forma que permita a las empresas ser eficientes sin incurrir en cargas excesivas, mejorando su productividad, capacidad de contratar, sus inversiones y sus oportunidades de internacionalización.

## PRINCIPIOS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y POLÍTICAS PARA EL CAMBIO

Los principios generales que inspiran esta Estrategia son: protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva; descarbonización de la economía; el principio de "quien contamina paga";

protección de la salud; racionalización y eficiencia; cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas; participación pública; desarrollo sostenible, solidaridad entre personas y territorios; integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones; mejora de la competitividad de la economía y generación de empleo de calidad.

Teniendo en cuenta estos principios, se establecen ocho líneas principales de actuación sobre los que se focalizarán las políticas e instrumentos de la Estrategia de Economía Circular y sus correspondientes planes de actuación. Cinco de ellas relacionadas con el cierre del círculo: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua. Y las tres restantes, con carácter transversal: Sensibilización y participación, Investigación, innovación y competitividad, y Empleo y formación.

España Circular 2030 señala, como políticas clave para avanzar en economía circular, la política económica, de fiscalidad, empleo, I+D+i, de consumo, la política industrial, del agua, agraria y de desarrollo de áreas rurales.

## MODELO ORGANIZATIVO

El enfoque multidisciplinar e inclusivo de la Estrategia requiere incorporar la perspectiva de las diferentes Administraciones y unidades para que mantenga una visión completa y transversal en las políticas sectoriales implicadas así como de los agentes sociales y económicos. De este modo, la EEEC plantea un modelo organizativo conformado por varios comités:

Una Comisión Interministerial de Economía Circular, con representantes de los ministerios afectados, a la que le corresponderá evaluar y hacer las propuestas sobre las políticas y medidas a incorporar en las políticas sectoriales, así como realizar el seguimiento y evaluación de los sucesivos planes de acción en materia de economía circular, y en definitiva de la Estrategia; un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de coordinación en materia de residuos, con representantes autonómicos y locales, como administraciones con potestad para completar la legislación básica y ejecutar tales medidas; y un Consejo de Economía Circular, como espacio de colaboración público-privada con todos los agentes económicos y sociales y otros sectores implicados en el cambio de modelo.

La EEEC recoge también un conjunto de indicadores para evaluar su grado de implantación, que se corresponden con los adoptados a nivel europeo, dado que va a ser el marco con el que se puede comparar nuestro avance con respecto al resto de Estados miembros, al que se añade la contribución del sector residuos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En definitiva, España Circular 2030 se configura como un documento marco que permitirá a nuestro país avanzar hacia una economía circular a través de la puesta en marcha de distintos planes de acción. Esto permitirá que, conforme se vayan ejecutando las diferentes acciones, se vayan evaluando sus efectos y, en su caso, se puedan realizar los ajustes necesarios para conseguir los objetivos previstos tanto en los planes de acción como, en definitiva, en la Estrategia para 2030.

3/06/2020



**tirant  
tech**

Tecnología e  
innovación jurídica