



PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY 11/1997, DE 24 DE ABRIL, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES Y EL REAL DECRETO 782/1998, DE 30 DE ABRIL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO PARA EL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LA LEY 11/1997, DE 24 DE ABRIL, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES.

Versión 25 de septiembre de 2018

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases estableció el régimen jurídico aplicable a los envases y residuos de envases. Para la gestión de los envases domésticos, la ley preveía que los envasadores pudiesen optar entre establecer un sistema de depósito, devolución y retorno o bien, participar en un sistema integrado de gestión.

Según la Ley 11/1997, de 24 de abril, estos sistemas integrados de gestión, que tendrían como finalidad la recogida periódica de envases usados y residuos de envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades, debían constituirse mediante acuerdos entre los diferentes agentes económicos que operan en el ámbito de los envases, con excepción de los consumidores y usuarios y de las administraciones públicas.

No obstante, dado que la competencia en la gestión de residuos domésticos recaía en las entidades locales, dicha Ley reguló la posible participación de las entidades locales en los sistemas integrados de gestión de residuos mediante la firma de convenios de colaboración entre éstas y la entidad a la que se le asignara la gestión del sistema. Mediante estos convenios, las entidades locales se comprometían a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el sistema integrado de gestión y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización, y los sistemas integrados de gestión, por su parte, quedaban obligados a compensar a las entidades locales por una parte de los costes que estas tuvieran que soportar. En concreto, el artículo 10.2 de la Ley exigía que los sistemas integrados de gestión financien la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la Ley 11/1997, de 24 de abril, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.

Este sistema se ha visto necesariamente alterado por las cuatro directivas de la Unión Europea aprobadas recientemente en el marco del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular: Directivas (UE) 2018/..., del Parlamento Europeo y del Consejo por las que se modifican, respectivamente, la Directiva 2008/98/CE Marco sobre los Residuos, la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos y las Directivas 2000/53/CE sobre vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE, sobre pilas y acumuladores y sus residuos y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Entre las modificaciones introducidas en la Directiva Marco de Residuos, destaca la inclusión de un nuevo artículo sobre los requisitos mínimos que deben cumplir los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, que amplía la responsabilidad del productor de forma que éste debe asumir la





financiación de la gestión de los residuos generados por los productos que ponen en el mercado, incluyendo los costes derivados de la recogida separada de dichos residuos, su posterior transporte, así como su tratamiento de acuerdo con los objetivos de gestión de la Unión y los objetivos y metas a que se refiere el apartado 1, letra b) del citado artículo que toman en consideración los ingresos derivados, en su caso, de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y las cuantías de los depósitos no reclamadas.

Por lo tanto, habida cuenta de esta nueva regulación, que supone un aumento de los costes de gestión de residuos que deben ser asumidos los productores, y en consecuencia, por los sistemas integrados de gestión, procede modificar puntualmente el artículo 10.2 de la ley 11/1997, de 24 de abril, en lo que respecta a los costes que los sistemas integrados de gestión deben financiar a los entes locales, incluyendo los costes totales de la recogida selectiva en que estos incurran y no sólo, como hasta ahora, por la diferencia de coste entre ésta y el depósito en vertedero. En consonancia, procede revisar, asimismo, el artículo 10 del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

II

Por otra parte, como consecuencia del elevado incremento de las ventas a distancia y de las plataformas de comercio electrónico, se están poniendo en el mercado una gran cantidad de envases, que acaban en los domicilios particulares. En ocasiones, además, como las ventas se producen a través de plataformas de comercio electrónico, se da la circunstancia de que el envasador, que pone en el mercado productos envasados, no tiene sede social en España. Ante esta situación, la presente norma procede, a aclarar el papel de la plataforma de comercio electrónico respecto de los envases de esos productos. Para ello, se introduce una modificación en la definición de envasador contenida en el artículo 2 del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril para clarificar que dichos envases deben cumplir con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 11/1997, de 24 de abril, y que se atribuye la condición de envasador a dichas plataformas de comercio electrónico. Asimismo, con el objeto de facilitar el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las plataformas de comercio electrónico, se incluye la posibilidad de que sean las empresas de paquetería las que puedan aportar la financiación al sistema integrado de gestión, si previamente así se acordase entre dichas empresas de paquetería y las que comercian productos a distancia.

III

Por último, este real decreto también modifica el artículo 19 del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, para que, en el caso de que los envases industriales o comerciales sean residuos peligrosos, las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos sean aplicables a partir del momento en que los envases vacíos, después de su uso, sean depositados y puestos a disposición del sistema integrado de gestión en el lugar y forma designados para ello por el sistema. Previsiones similares a ésta están en vigor para los envases de productos fitosanitarios, a través del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios, y para los residuos domésticos peligrosos, previsto en el artículo 19 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

IV

Este real decreto se dicta al amparo de los artículos 149.1.13ª y 23ª de la Constitución española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. Consta de dos artículos, por los que se modifican la Ley 11/1997, de 24 de



abril y el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, respectivamente, así como una disposición adicional única, que establece el no incremento del gasto público como consecuencia de la adopción de las medidas previstas en el real decreto y dos disposiciones finales que regulan, respectivamente, los títulos competenciales en que se funda la promulgación del texto y las fechas de entrada en vigor de las modificaciones normativas contempladas en el mismo.

La habilitación para llevar a cabo este desarrollo reglamentario está contenida en la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que faculta al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta ley y, en particular, para establecer normas para los diferentes tipos de residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción y gestión, y en la disposición adicional octava de dicha ley, que prevé la adaptación a las previsiones contenidas en la ley de las disposiciones de desarrollo en materia de residuos.

En este sentido, si bien la transposición de 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, se realizó a través de la Ley 11/1997, de 24 de abril, al no existir en España una norma con rango legal que diera cobertura con carácter general a las obligaciones que, en materia de residuos, se imponían a los productores de producto, tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, primero, como posteriormente la Ley 22/2011, de 28 de julio, han previsto la posibilidad de que reglamentariamente el Gobierno pudiera imponer a los productores obligaciones en relación con la gestión de los residuos que se originaban de sus productos.

Con carácter previo a la elaboración del texto de este real decreto se ha sustanciado, a través del portal web del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, la consulta pública previa, prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En la elaboración de este real decreto han sido consultados los agentes económicos y sociales, las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como las entidades locales y los sectores más representativos potencialmente afectados. Además, el proyecto se ha sometido a consulta del Consejo Asesor del Medio Ambiente y al trámite de participación pública, de acuerdo con lo dispuesto en 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, del Gobierno.

Asimismo, este real decreto ha sido previamente notificado a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 16 de 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, a través del procedimiento previsto en 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, así como a lo dispuesto en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

Este real decreto se dicta de acuerdo con los principios de buena regulación y, en concreto, los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en cuanto a su contenido y tramitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el presente real decreto se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo de 2019.



En su virtud, previa aprobación de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica, de la Ministra de Economía y Empresa, de la Ministra de Industria, Comercio y Turismo, del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y de la Ministra de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de acuerdo con/oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministras del día...

Artículo primero. *Modificación de Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.*

El apartado 2 del artículo 10 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases queda redactado de la siguiente manera:

“2. Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán el coste del sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.

A estos efectos, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración.

Cuando sean las comunidades autónomas las que realicen las actuaciones indicadas en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9, serán dichas Administraciones las que deberán ser compensadas en los términos indicados en este apartado.”

Artículo segundo. *Modificación del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.*

El Real Decreto 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, queda modificado como sigue:

Uno. Se añade el siguiente párrafo en el apartado 12 del artículo 2:

“En el caso de las envases de plástico o cartón empleados como envases primarios o secundarios en el comercio electrónico, tendrá la consideración de envasador el titular de dicho comercio así como las plataformas de comercio electrónico que pongan en el mercado dichos envases. Adicionalmente, si a través de las plataformas de comercio electrónico se ponen en el mercado nacional productos envasados procedentes de fuera de España dicha plataforma actuará como envasador respecto de esos envases. Voluntariamente, podrá acordarse que sean las empresas de mensajería utilizadas por el comercio electrónico las que aporten la financiación a los sistemas integrados de gestión que corresponda por los envases primarios o secundarios utilizados en el envío del producto adquirido electrónicamente. “

Dos. El apartado 2 del artículo 10 queda redactado como sigue a continuación:

“2. Para determinar el coste regulado en el artículo 10.2 de la Ley 11/1997, se tendrá en cuenta lo siguiente:



a) En el cálculo de dicho coste, se incluirá el importe de la amortización y de la carga financiera de las inversiones en material móvil y en infraestructuras de los centros de separación y clasificación, así como los gastos de recogida y transporte y los costes de gestión.

Si las anteriores inversiones hubieran sido realizadas con anterioridad a la fecha de suscripción del correspondiente convenio de colaboración, se incluirá en el coste la parte proporcional de la amortización y de la carga financiera de las inversiones que correspondan al tiempo de uso de ese material móvil e infraestructuras con posterioridad a la fecha de suscripción del citado convenio.

b) El coste que tengan que soportar las entidades locales, o, en su caso, las comunidades autónomas, es independiente del posible valor económico de los residuos de envases y de su régimen de propiedad, que se regulará por las normas generales establecidas en la legislación sobre residuos.

Si en los convenios de colaboración con la entidad a la que se haya atribuido la gestión del sistema integrado de gestión se establece que las entidades locales, o las comunidades autónomas, en su caso, entreguen directamente los residuos de envases y envases usados a los agentes económicos señalados en el artículo 12 de la Ley 11/1997, del coste regulado en el artículo 10.2 de la citada ley y en este apartado se deducirá la diferencia entre el valor inicial que tuvieran los residuos de envases y el valor que tengan tras haber realizado las operaciones de recogida selectiva y, en su caso, separación, de acuerdo con lo que se establezca en los citados convenios.”

Tres. Se añade el siguiente párrafo en el apartado 1 del artículo 19:

“En el caso de que los envases industriales o comerciales sean residuos peligrosos, las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos serán aplicables a partir del momento en que los envases vacíos, después de su uso, sean depositados y puestos a disposición del sistema integrado de gestión en el lugar y forma designados para ello por el sistema.”

Disposición adicional única. *No Incremento de gasto público.*

Las medidas contenidas en este real decreto se atenderán con los medios personales y materiales existentes en la Administración General del Estado. En ningún caso, estas medidas podrán generar un incremento del gasto público.

Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

Este real decreto tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 13.^a y 23.^a, de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*



El artículo primero y el apartado dos del artículo segundo entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.
El apartado uno y tres del artículo segundo de este real decreto entrará en vigor el 1 de julio de 2019.