



MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA CUÁNDO LOS RESIDUOS DE MATERIAL POLIMÉRICO QUE PUEDAN UTILIZARSE DIRECTAMENTE PARA LA PRODUCCIÓN DE FILM AGRÍCOLA PARA ENSILAJE, SE CONSIDERAN SUBPRODUCTOS CON ARREGLO A LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS.

25 de Julio de 2018

ÍNDICE

- Ficha del resumen ejecutivo.
- Memoria:
 - I. Justificación de la memoria abreviada.
 - II. Base jurídica y rango del proyecto normativo.
 - III. Oportunidad de la propuesta:
 - 1. Motivación.
 - 2. Objetivos.
 - 3. Alternativas.
 - IV. Contenido y descripción de la tramitación:
 - 1. Contenido.
 - 2. Tramitación.
 - V. Análisis de impactos:
 - 1. Impacto económico y presupuestario.
 - 2. Impacto sobre la unidad de mercado.
 - 3. Impacto por razón de género.
 - 4. Impacto por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
 - 5. Impacto sobre familia, infancia y adolescencia.



MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio para la Transición Ecológica	Fecha	25/07/2018
Título de la norma	Orden APM /.../2018, por la que se determina cuándo los residuos de material polimérico que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola para ensilaje, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/>		Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Determinar en qué condiciones son subproductos los residuos de material polimérico que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola para ensilaje, conforme a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
Objetivos que se persiguen	Aplicación del artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, sobre subproductos, a los residuos de material polimérico que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola para ensilaje. El establecimiento de esta orden contribuirá a garantizar una mayor seguridad jurídica al determinar en qué casos el material polimérico es considerado subproducto y en qué casos se le aplica la normativa de residuos.		
Principales alternativas consideradas	Se elabora una orden ministerial por la facultad que establece el artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			



Tipo de norma	Orden ministerial	
Estructura de la norma	Consta de una parte expositiva y una dispositiva con ocho artículos y tres disposiciones finales.	
Informes recabados	-----	
Consulta pública previa	De conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponible en la sección de participación pública del MAPAMA desde el 10 de enero al 31 de enero de 2018, ambos inclusive. 	
Trámite de audiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunidades Autónomas, a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos, desde el 1 de agosto hasta el 30 de septiembre ▪ Sectores interesados, desde el 1 de agosto hasta el 30 de septiembre ▪ Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) ▪ Consejo de Estado 	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	La orden se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Este proyecto de orden ministerial no tiene efectos significativos ni sobre la economía en general ni, en particular, efectos sobre los presupuestos.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la



		<p>competencia</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia</p>
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<p><input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso</p>
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>

B. MEMORIA.

A través de esta memoria del análisis de impacto normativo se analiza el proyecto de orden ministerial por la que se determina cuándo los residuos de material polimérico



que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola para ensilaje, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Se agrupan en esta memoria los informes exigidos por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria de impacto económico y presupuestario y el informe de impacto por razón de género. 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.

I. Justificación de la memoria abreviada.

La memoria se presenta en forma abreviada puesto que no se derivan de esta propuesta normativa impactos apreciables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis normativo.

Se justifica esta opción por tratarse de una disposición normativa que deriva de la aplicación del artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que pretende establecer cuándo los residuos de material polimérico que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola para ensilaje, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Estos cambios no suponen impacto apreciable en ninguno de los ámbitos.

II. Base jurídica y rango del proyecto normativo.

El presente proyecto de orden se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

El rango normativo que se propone dar al proyecto es el de orden ministerial, ya que, según se establece en el artículo 4.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, la consideración de sustancias u objetos como subproductos se han de establecer por orden ministerial.

III. Oportunidad de la propuesta.

III.1. Motivación.

La Directiva Marco de Residuos 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, y su transposición al ordenamiento jurídico español a través



de la Ley 22/2011, de 28 de julio, introduce un artículo (artículo 5 en la Directiva y 4 de la Ley) relativo a la consideración de residuos de producción como subproducto.

La citada directiva señala las cuatro condiciones que deben cumplirse para que una sustancia resultante de un proceso de producción pueda ser considerada como subproducto. Así mismo establece la normativa comunitaria que basándose en esas condiciones podrán adoptarse medidas a nivel comunitario para determinar los criterios que deben cumplir las sustancias para ser considerados como subproductos.

El artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, establece que *una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando se cumplan las siguientes condiciones:*

- a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente,*
- b) que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual,*
- c) que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, y*
- d) que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.*

La Comisión de coordinación en materia de residuos evaluará la consideración de estas sustancias u objetos como subproductos, teniendo en cuenta lo establecido en su caso al respecto para el ámbito de la Unión Europea, y propondrá su aprobación al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que dictará la orden ministerial correspondiente.

Por tanto, mediante orden ministerial pueden establecerse los criterios específicos para considerar un residuo de producción como subproducto, siempre que se cumplan las cuatro condiciones previamente mencionadas.

Para dar cumplimiento al artículo 4.2, el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en colaboración con las comunidades autónomas, elaboró un procedimiento para la declaración de subproducto. Para clarificar el alcance de las declaraciones de subproductos, el procedimiento incluye una definición de lo que debe entenderse por proceso de producción y por residuos del proceso de producción. Este procedimiento prevé la verificación del cumplimiento de las condiciones para declarar subproducto para un uso específico, un determinado residuo de producción. Cuando se cumplen dichas condiciones, procede elaborar una orden ministerial que establezca los requisitos exigibles a las empresas para gestionar como subproducto ese residuo de producción en ese uso específico.



III.2. Objetivos.

a) Antecedentes:

De acuerdo con el procedimiento establecido, el 11 de mayo de 2016 se recibió solicitud de valoración del cumplimiento de la condición de subproducto los residuos de material polimérico con el fin de utilizarlos en el proceso de fabricación de film agrícola.

Siguiendo el procedimiento establecido se procedió a verificar el cumplimiento de las cuatro condiciones establecidas en el artículo 4.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio y los resultados se presentaron el 29 de noviembre de 2017 en el grupo de trabajo correspondiente de la Comisión de coordinación en materia de residuos y la decisión de este grupo de trabajo se elevó al Pleno de la Comisión de coordinación en materia de residuos.

Conforme a lo anterior, la Comisión de coordinación en materia de residuos evaluó el 12 de diciembre de 2017 favorablemente la declaración de subproducto de los residuos de material polimérico que puedan utilizarse directamente para la producción de film agrícola, proponiendo la aprobación de la correspondiente orden ministerial al entonces Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y actual Ministerio para la Transición Ecológica.

Este proyecto de orden establece los requisitos de material polimérico para ser declarado subproducto, los requisitos del film agrícola obtenido y las obligaciones de los productores y de los usuarios de dicho material. En consecuencia, el material polimérico procedente del proceso de producción de envases y embalajes que se destinen a la fabricación de film agrícola podrán declararse subproducto siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la orden. Además el proyecto de orden incluye el control por parte de las comunidades autónomas y el traslado del subproducto dentro de la Unión Europea.

En caso de que dichos requisitos no se cumplan, los residuos de material polimérico procedente de la producción de envases y embalajes no podrán ser destinados a la fabricación film agrícola como subproducto, por lo que tendrán que gestionarse bajo el régimen jurídico de residuos, con el fin de asegurar su correcta gestión y proteger adecuadamente la salud humana y el medio ambiente.

Por los motivos anteriores, se ha considerado conveniente desarrollar para todo el territorio nacional y en ausencia de una normativa comunitaria, el presente proyecto de orden.

b) Motivación de este proyecto normativo.



Este proyecto de orden establece cuándo el material polimérico procedente del proceso de producción de envases y embalajes destinado a la fabricación de film agrícola puede ser considerado subproducto con arreglo al artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

En sentido contrario, debe entenderse que el material polimérico procedente del proceso de producción de envases y embalajes que no cumplan con los requisitos de esta orden tendrá que gestionarse bajo el régimen jurídico de residuos, con el fin de mantener el control que proporciona la normativa de residuos.

III.3. Alternativas.

No se han valorado más alternativas que la elaboración de un proyecto de orden ministerial debido a que, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, la consideración como subproducto ha de hacerse por orden ministerial.

IV. Contenido y descripción de la tramitación.

IV.1. Contenido.

El proyecto de orden tiene la siguiente estructura:

- Parte expositiva.
- Siete artículos:
 - Artículo 1: Declaración de subproducto
 - Artículo 2: Definiciones
 - Artículo 3: Requisitos de los residuos de material polimérico destinados a la producción de film agrícola para el ensilaje.
 - Artículo 4: Requisitos del film agrícola para ensilaje obtenido a partir de residuos de material polimérico considerados subproductos
 - Artículo 5: Obligaciones del productor de los residuos de material polimérico
 - Artículo 6: Obligaciones del usuario de los residuos de material polimérico
 - Artículo 7: Control de las comunidades autónomas
 - Artículo 8: Traslado del subproducto dentro de la Unión Europea.
- Disposición final primera, Actualización de la orden
- Disposición final segunda, Título competencial
- Disposición final tercera. Entrada en vigor.

IV.2. Tramitación.

El proyecto ha sido tramitado con arreglo a las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y 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, por ser una norma con incidencia ambiental.

Conforme a lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se sustanció la consulta pública previa en la página web del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, desde el 10 de enero de 2018 a 31 de enero de 2018, ambos inclusive,

(<http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos-2018-Consulta-previa-orden-ministerial-establecen-criterios-determinar-cuando-residuos-material-polimerico-directamente-produccion-agricola.aspx>).

Se consultó a interesados, sectores afectados, sindicatos, asociaciones ecologistas y organizaciones de consumidores y a las comunidades autónomas a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos y su grupo de trabajo sobre subproductos.

En este trámite se recibieron comentarios de la Agència de Residus de Catalunya y de AENOR INTERNATIONAL, S.A.U.

- Agència de Residus de Catalunya. (19.01.2018). Resumen: señala que respecto a la segunda condición (el material se debe de usar directamente sin ningún tipo de tratamiento previo distinto a la práctica industrial habitual) entre el informe de la Comisión de coordinación, el documento de consulta pública previa y la solicitud de declaración habría diferentes interpretaciones sobre si el material se somete o no a tratamiento previo. Respuesta: En el proyecto de orden se indicará expresamente que el material no puede tener ningún tipo de tratamiento previo distinto a la práctica industrial habitual, como podría ser un tratamiento de destinado.
- AENOR INTERNATIONAL, S.A.U. (29.01.2018) Resumen: sugieren que, al igual que se ha realizado en los Reglamentos de la UE de fin de condición de residuo, se incluyan en el proyecto de orden exigencias que aseguren que los requisitos se mantienen en el tiempo por parte de las empresas así como la necesidad de revisión externa de esos requisitos. Respuesta: No se ha previsto hasta el momento en las órdenes de declaración de subproducto la implantación de un sistema de gestión de la calidad con auditorías externas del sistema cada tres años como en el caso de los Reglamentos sobre fin de condición de residuo o las órdenes aprobadas de fin de condición de residuo. No obstante, se establecen requisitos que permitan asegurar el cumplimiento de los criterios de subproducto establecidos en la Ley 22/2011, de 28 de julio en los artículos: 3, 4, 5, 6 y 7.

El proyecto de orden se va a remitir a:



- La Comisión de coordinación en materia de residuos, donde están representadas las comunidades autónomas, entidades locales y otros departamentos ministeriales.
- El Consejo Asesor de Medio Ambiente.
- Audiencia a los sectores.
- Información pública a través de la publicación en la página web del Departamento, desde 1 de septiembre al 30 de septiembre de 018, ambos inclusive,
- Consulta a los Ministerios
 - Ministerio de Hacienda
 - Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
 - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
 - Ministerio de Economía y Empresa
 - Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica.
- El Consejo de Estado

Tras la aprobación de la orden, se comunicará a la Comisión Europea su publicación y entrada en vigor.

V. Análisis de impactos.

V.1. Impacto económico y presupuestario

El proyecto no genera obligaciones económicas para las administraciones, no tiene impacto presupuestario respecto a la Administración General del Estado, ni respecto a las comunidades autónomas.

El proyecto de orden ministerial tiene un impacto positivo sobre la competencia, al establecer criterios únicos para todo el territorio nacional.

V.2. Impacto sobre 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 dicha ley.

El proyecto de orden ministerial tiene un impacto positivo sobre la competencia, al establecer criterios únicos para todo el territorio nacional en cuanto a la consideración como subproductos de los recortes de espuma de poliuretano destinados a fabricación de espuma compuesta. Ello evita situaciones de



desigualdad entre las distintas comunidades autónomas y asegura el mismo nivel de protección ambiental en todas ellas.

V.3. Impacto por razón de género.

El proyecto de orden parte de una situación en la que no existen desigualdades de oportunidades ni de trato entre hombres y mujeres, y no se prevé una modificación de esta situación, por lo que puede afirmarse que las previsiones contenidas en la orden no contienen ningún aspecto del que puedan derivarse consecuencias negativas o de discriminación y que no contiene disposiciones específicas relacionadas con el género.

Puede concluirse, por tanto, que esta norma tiene un impacto nulo por razón de género.

V. 4 Impacto por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

Con base a lo dispuesto 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, este proyecto de orden no supone, ni en el fondo ni en la forma, impacto por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

V. 5 Impacto sobre familia, infancia y adolescencia

De conformidad con lo dispuesto en el 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, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, el proyecto normativo no tiene impacto en la infancia y en la adolescencia, por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, el proyecto normativo no tiene impacto en la familia, por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas.



ANEXO

Estudios y trabajos de base realizados para la elaboración de esta orden

En el marco de la encomienda de gestión de la entonces Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (actualmente Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental) con la Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S.A. (EMGRISA), y bajo la dirección del entonces Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) (actualmente Ministerio para la Transición ecológica) , se realizó el estudio: “Análisis de la consideración como subproducto del material polimérico procedente del proceso de producción de envases y embalajes flexibles para su uso en la fabricación de film de ensilaje para la agricultura. EMGRISA/MAPAMA. Noviembre 2017”, que ha servido como documento técnico inicial para elaborar este proyecto de orden ministerial.

Este estudio fue revisado y valorado por el entonces Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y específicamente por su Subdirección General de Residuos. Las conclusiones alcanzadas en el Ministerio se remitieron al grupo de trabajo de subproductos para su debate y análisis. Posteriormente, la evaluación de la solicitud llevada a cabo por el grupo de trabajo de subproductos se elevó como propuesta de informe al pleno de la Comisión de coordinación en materia de residuos, quien en virtud de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, emitió informe favorable el 12 de diciembre de 2017, sobre el cumplimiento de las cuatro condiciones establecidas en el artículo 4.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, proponiendo a este Ministerio su aprobación mediante el dictado de la correspondiente orden ministerial.