



G CONSELLERIA
O MEDI AMBIENT
I I TERRITORI
B DIRECCIÓ GENERAL
/ RESIDUS I EDUCACIÓ
AMBIENTAL

INFORMACIÓN RELATIVA A
ARTÍCULO 28.1 DE LA LEY 8/2019

ECOEMBES Y LA APLICACIÓN DEL
EN CUANTO A LOS ENVASES

COMERCIALES - INDUSTRIALES

La Dirección General de Residuos y Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, con el fin de evitar confusiones entre los afectados por el artículo 28.1 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, y habida cuenta la comunicación difundida por Ecoembes (en adelante EE), debe hacer pública la presente nota informativa.

La comunicación difundida por el referido Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (en adelante SCRAP) se reproduce literalmente a continuación:

"Buenas tardes,

Te informamos que el ámbito de actuación de Ecoembes es la gestión de los envases domésticos.

No tenemos, por tanto, competencia sobre envases comerciales e industriales. El Gobierno balear se está atribuyendo indebidamente una competencia en materia de Responsabilidad Ampliada del Productor que es estatal, según confirma la sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de julio 2020, sobre el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña (PRECAT20).

*Es por eso que no recomendamos la adhesión de dichos envases a Ecoembes, dado que no tenemos competencia sobre los mismos, al igual que no deben ir marcados con el punto verde, **ya que su gestión no corresponde a la recogida municipal.***

Atentamente,

Servicio Atención al Cliente / Customer Services

Ecoembes"

Como dicha nota contiene numerosas imprecisiones que pueden generar confusión, inducir a error o, lo que es más grave, incitar al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, con todas las consecuencias legales que ello implica, esta Dirección General se ve en la obligación de hacer pública las siguientes consideraciones, a saber:

Primera.- El actual SCRAP Ecoembes desde su fundación ha aceptado aquellos envases comerciales y/o industriales cuyos envasadores decidían no eximirse de la responsabilidad ampliada del productor (en adelante RAP) aprovechando la disposición adicional primera de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, que permitía esta voluntariedad. Incluso, EE ha venido denunciando ante el Gobierno de las Illes Balears aquellos casos en que detectaba el incumplimiento de la normativa de residuos de envases.

Efectivamente, la disposición adicional primera de la Ley 11/1997, preveía excepciones a la aplicación de las obligaciones establecidas en el artículo 6 o, en su caso, en la sección 2ª del capítulo IV, artículos que regulan las obligaciones inherentes a la responsabilidad ampliada del productor (adherirse a un SDDR o un SIG). Se decía en dicho precepto que quedaban excluidos del ámbito de aplicación de dichas obligaciones los envases industriales o comerciales, salvo que los responsables de su puesta en el mercado decidieran someterse a ello de forma voluntaria. Ahora bien, los envases comerciales, en la medida en que voluntariamente hubieran optado por someterse a este marco obligacional, se deben recoger como decida el SCRAP, normalmente con los contenedores amarillo y azul, ya que no hay habilitada otra opción por su parte.

Por otra parte, debe dejarse claro que la recogida y gestión de los residuos urbanos es una responsabilidad municipal, que comprende tanto los residuos domésticos como los residuos comerciales. El artículo 12.5 a) de la Ley de residuos 22/2011 señala que corresponde a las entidades locales como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas y en el marco jurídico de lo establecido en dicha Ley; por tanto, también la recogida de los envases. Ahora bien, en cuanto a la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases, establece la aplicación del principio de responsabilidad ampliada de productor, las opciones dadas por esta norma son: a) o se adhieren a un SCRAP (EE) y son recogidos mediante el contenedor amarillo y azul -y compensando EE al Ayuntamiento- ; o b) se declaran voluntariamente exentos debiendo, en tal caso, comunicar a su último poseedor que debe entregarlos directamente a un reciclador.

Por tanto, cuando EE dice que *"su gestión no corresponde a la recogida municipal"*, solo puede entenderse que quiere decir que la Ley 11/1997 prevé que el último propietario debe entregarlos directamente a un reciclador y, por tanto, el operador del SIG o SCRAP no pagará al ayuntamiento el coste de su recogida y gestión posterior.

Segunda.- Desde la Dirección General de Residuos y Educación Ambiental no puede obviarse el vigente marco legal que obliga a todos en virtud del principio de legalidad. Efectivamente, el actuar de las Administraciones públicas está sujeto a la Ley y al Derecho, siendo éste uno de los principios básicos más importantes de la Constitución española, ya que sobre él se asienta todo el ordenamiento jurídico. Ha sido definido como el principio que garantiza la primacía de la ley, superioridad o jerarquía de la misma con respecto de cualquier otra clase de norma.

Este principio significa que toda actuación realizada por los poderes públicos debe estar dentro de los límites que establecen las leyes y en esta materia que ahora nos ocupa, la Ley balear, en el ámbito de sus competencias, a dado un paso más allá de lo establecido por la legislación básica, avanzando en la eliminación de la voluntariedad respecto al régimen de la responsabilidad ampliada de productor; haciendo suya la propia previsión de la Unión Europea que obliga a los Estados miembros a hacerlo obligatorio antes de 31 de diciembre de 2024 de acuerdo con el artículo 7.2 de la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62 / CE relativa a los envases y residuos de envases.

Tercera.- Sobre este particular es conveniente recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2020, de 22 de julio de 2020 (BOE 08/15/2020), que desestimaba el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad de Navarra. El recurso de inconstitucionalidad se interpuso en contra los apartados 1 a) y 2 del artículo 23 por contravenir, en opinión del Ministerio, la normativa estatal recogida en el Real Decreto 293/2018, sobre reducción de bolsas de plástico y creación del registro de productores, por cuanto la Ley Foral establecía una regulación más restrictiva que la de dicho Real Decreto.

Al ser la regulación de esta materia mucho más restrictiva por parte de la Ley Foral, el Gobierno central entendió que, siendo el primero una norma de carácter básico dictada al amparo de la competencia del Estado sobre ordenación general de la economía reconocida en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española, la norma foral incurría en un supuesto de inconstitucionalidad al entrar en colisión con una norma del Estado dictada en el ejercicio de sus competencias. Esta tesis fue desestimada por el Tribunal Constitucional, única institución competente para anular una norma legal, toda vez que nos vino a recordar en su sentencia que las normas tanto de la Unión Europea, como estatales o autonómicas, en esta materia se deben localizar en el título competencial de medio ambiente.

Efectivamente, Navarra apostó en el año 2018 por una norma innovadora para dar respuesta urgente al impacto de las bolsas de plástico sobre el medio ambiente. Así, estableció un horizonte temporal más corto que el establecido por la Administración General del Estado por prohibir la dispensación de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras. El legislador balear también lo hizo, en lo que respecta a la responsabilidad ampliada de productor en envases comerciales, con igual motivación y siguiendo la línea que marcaba la Directiva de la Unión Europea. Basta con reproducir los siguientes párrafos del apartado V de la exposición de motivos de la Ley 8/2019, de 18 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears:

“(…) Por lo tanto, el legislador autonómico pretende articular medidas que sirvan de forma efectiva para luchar contra los efectos adversos de la contaminación de plásticos en el medio natural y especialmente en el medio marino –medida que favorecen e impulsan las Naciones Unidas y la propia Comisión de la Unión Europea–, a la vez que pretende cumplir de forma coherente la jerarquía en la gestión de residuos como herramienta de transformación hacia una economía circular, que pasa necesariamente por prevenir y reducir aquellos productos que generan dificultades especiales o aquellos cuya complejidad y difícil valorización material ha sido advertida por los mismos gestores de residuos.

Las restricciones o limitaciones que el legislador establece en los productos de plástico más contaminantes se basan en los principios básicos de protección de la salud humana y del medio ambiente, en los criterios de minimización de los impactos de producción y gestión de residuos y en la necesidad de orientar la política de residuos de las Illes Balears de acuerdo con el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos que se recogen en el apartado 1 del preámbulo de la ley estatal de residuos y suelos contaminados, en el que literalmente se afirma que:

La modificación necesaria de nuestro marco legislativo interno en materia de residuos [...] hace necesaria la actualización del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos teniendo en cuenta la experiencia adquirida, las lagunas detectadas, y la evolución y modernización de la política de residuos. Además, esta ley, en el marco de los principios básicos de protección de la salud humana y del medio ambiente, orienta la política de residuos conforme al principio de jerarquía en la producción y gestión de los residuos, y maximiza el aprovechamiento de los recursos y minimiza los impactos de la producción y gestión de residuos [...]. Finalmente, forma parte del espíritu de la Ley promover la innovación en la prevención y gestión de los residuos, para facilitar el desarrollo de las soluciones con más valor para la sociedad en cada momento, aspecto que sin duda [...] tiene que contribuir a la conservación del clima.

En esta misma línea, el legislador autonómico va más allá del legislador básico estatal, con el fin de preservar mejor el medio ambiente, estableciendo una serie de medidas que se califican de protección adicional. Se justifican así las obligaciones que se imponen a los responsables de la primera puesta en el mercado de los productos o envases correspondientes, con el objetivo de que las autoridades ambientales puedan llegar a verificar el cumplimiento efectivo de los objetivos previstos en los programas de prevención y planes de residuos.

(...) Como se ha explicado antes, la capacidad de establecer normas adicionales de protección al medio ambiente y por razones de interés general es el criterio que se ha seguido a la hora de legislar aspectos de la responsabilidad ampliada del productor con vistas a la nueva Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE relativa a los residuos, que modifica expresamente el artículo 8 de esta y establece los requisitos mínimos generales de la responsabilidad ampliada del productor.

Se señalan obligaciones exigibles cuando se regulen los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en los que se tienen que definir de manera clara las funciones y responsabilidades de todos los agentes implicados; tiene que existir un sistema de información adecuado y eficaz que permita recopilar de manera efectiva datos sobre los productos comercializados en el mercado para los productores sujetos a la responsabilidad ampliada del productor, así como los datos sobre la recogida y el tratamiento de residuos procedentes de estos productos que especifiquen de manera adecuada los materiales de rechazo.

(...) En este contexto, se redacta la Ley de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, partiendo de la consideración del principio de autonomía institucional y distribución de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma.

Cuarta.- Como bien nos recuerda el Tribunal Constitucional, la materia de residuos debe incardinarse en el título competencial de medioambiente, no pudiendo olvidar la doctrina consolidada de dicho Tribunal que señala que lo básico, como competencia propia estatal en materia de medioambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que deben respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por ese solo hecho en contradicción con la normativa básica del Estado. Máxime cuando, como es nuestro caso, el nuevo esquema obligacional para los envases comerciales está preceptivamente planificado y previsto con un horizonte temporal muy preciso en la Directiva (UE) 2018/852.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el artículo 28.1 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, está plenamente vigente por cuanto no ha sido anulado ni sometido a ningún juicio de constitucionalidad que, de llevarse a cabo, solo podría realizarse bajo la premisa del bloque de constitucionalidad, tomando en consideración las competencias que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23 CE corresponden al Estado, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma de establecer normas adicionales de protección, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.46 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

La conclusión no puede ser otra que entender que las medidas previstas en las disposiciones normativas estatales han de respetarse en todo el territorio estatal como normativa básica, pero esta regulación no obsta para que el legislador autonómico pueda aprobar normas legales con niveles más altos de exigencia, anticipándose al Estado. En consecuencia, debe entenderse que el artículo 28 de la ley balear, al establecer un nivel de protección más alto que el dispuesto en la normativa básica estatal y ser coherente con lo previsto en la Directiva europea, no es contrario al orden constitucional de competencias.

Llegados a este punto, conviene recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397/2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Siendo perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, entendemos trascendentales las manifestaciones que entonces hacía el Tribunal Constitucional con ocasión de la unidad de mercado y de las limitaciones que en defensa de intereses generales pudieran derivar en el ejercicio de la capacidad que tienen las comunidades autónomas para elaborar sus propias políticas:

“(...) cuando una Comunidad Autónoma decide orientar una regulación hacia un determinado fin, “está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido competencias en el ámbito regulado” (STC 41/2016, FJ 4). La capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia no es solamente una manifestación del derecho a la autonomía política constitucionalmente proclamada, sino que es además un reflejo del principio democrático mediante el cual el legislador, en este caso autonómico, dispone de un margen de configuración a la hora de decidir sus legítimas opciones políticas.

Por último, con el fin de despejar definitivamente cualquier duda al respecto sobre la constitucionalidad de la Ley balear y la legalidad del actuar de la Administración, la sentencia incorrectamente utilizada por EE no puede extrapolarse a la situación ahora planteada en Illes Balears habida cuenta de su trascendencia política y calado jurídico, ya que dicha sentencia se refiere a objetivos de reutilización, reciclado y valorización establecidos por el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña (PRECAT20), aprobado mediante Decreto 210/2018, de 6 de abril, siendo ésta una norma de la Administración de rango inferior al de la Ley, y en modo alguno una manifestación de la autonomía política a la que se refiere el Tribunal Constitucional en los pronunciamientos que ya hemos citado.

Quinta.- Esta Dirección General, entendiendo que es perfectamente constitucional el texto articulado de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, y no habiéndose anulado por el Tribunal Constitucional, no puede obviar de ninguna manera su plena vigencia, como tampoco puede el SCRAP discutir la obligatoriedad de su cumplimiento. Resulta, además, obligación de la autoridad ambiental velar por su cumplimiento hasta sus últimas consecuencias, como no puede ser de otra manera en un Estado de Derecho, y por ello es obligación de esta Dirección General vigilar el escrupuloso cumplimiento de la normativa legal vigente en la materia.

Volviendo a la cuestión objetiva que nos ocupa y como se ha tenido oportunidad ya de decir, los contenedores amarillo y azul constituyen la vía de recogida establecida por EE a través de los entes locales, abonándose los gastos inherentes a su gestión. Así, todos los envases que dispongan del logotipo de punto verde que los identifica como acogidos al SCRAP se depositarán en el contenedor amarillo y azul y EE debe asumir el coste de su gestión, sean de tipo domiciliario o comercial; entendiendo que aquellos envases comerciales que no se identificaban con el logotipo de punto verde correspondían a los que, voluntariamente (hasta ahora), habían decidido eximirse de la aplicación del artículo 6 o sección segunda, capítulo IV, de la Ley 11/1997, de envases.

Pero ahora en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados se encuentran los envases comerciales igualmente obligados a la aplicación del principio de responsabilidad ampliada de productor y, por tanto, entendemos que deben: a) adherirse a EE; b) registrar un sistema individual; o c) autorizarse como un nuevo sistema colectivo. En estos dos últimos casos, en la propuesta que presenten, se debe definir el mecanismo por el que piensan dar cumplimiento a la recogida de sus envases.

Sexta.- De forma coherente con todo lo anterior, debemos traer a colación el ámbito y alcance legal de la autorización a EE en las Illes Balears, que es el de los residuos "de envases" (sin discriminación o restricción a "domésticos" o "comerciales"). Igualmente, de la misma manera se prevé en el convenio marco posteriormente suscrito entre dicho SCRAP y el Govern de les Illes Balears. Por tanto, no se ajusta a la realidad cualquier afirmación que ponga en duda o limite el alcance del título habilitante o de los convenios que actualmente tiene suscritos, puesto que en dichos acuerdos existen mecanismos de interpretación reglados. Así, afirmaciones unilaterales en el sentido de que el actual SCRAP únicamente puede recoger envases domiciliarios y no está autorizado para hacerlo con los comerciales o que, para hacerlo, requiere una autorización adicional, solo pueden interpretarse como mal intencionadas puesto que no se ajustan a la verdad y se hacen fuera del conducto reglamentario.

A pesar de ello, EE no tiene la obligación, ni se le puede obligar, a que acepte la adhesión de aquellos envasadores que, ignoramos por qué motivos, no quiere admitir. El Convenio Marco firmado entre EE y el Govern de les Illes Balears simplemente especifica que debe hacerse cargo y compensar a los Ayuntamientos de todos aquellos envases adheridos (comerciales o del tipo que sea). Este Convenio posteriormente se

complementa con acuerdos particulares firmados con los municipios y/o los consejos insulares con respecto a aquellos aspectos concretos de tipo económico y de los mecanismos de recogida.

Séptima.- Por último, esta Dirección General de Residuos y Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio debe recordar que la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears no sólo no ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por inconstitucionalidad, sino que ha sido incluso utilizada como ejemplo de norma disruptiva y sostenible ante la Unión Europea, preceptos considerados todos ellos procedentes en la resolución de la reclamación número 19.010.902, de 21 de mayo de 2019, formulada ante el Defensor del Pueblo y en los Acuerdos Interpretativos establecidos por la Comisión Bilateral de cooperación de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Illes Balears (BOIB 05/12/2019 y otra pendiente de publicación).

Palma, a 16 de marzo de 2021