**ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS**

**Versión 2 de diciembre de 2018**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

### El “Paquete de Residuos” adoptado en el marco del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular está compuesto por cuatro Directivas: la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos; la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo 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; y la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

### La aprobación de dichas directivas comporta la necesaria revisión de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y de otras normas básicas en materia de residuos, para incorporarlas al ordenamiento jurídico español. En particular, la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que se transpuso al Derecho interno español a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

### La Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, tiene por objeto la protección del medio ambiente y la salud de las personas mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y los impactos negativos que éstos producen, mediante la reducción del impacto global de su uso y la mejora de la eficiencia, elementos indispensables para lograr una economía circular y la garantizar la competitividad en la Unión Europea a largo plazo.

### A estos efectos, la directiva incluye disposiciones relativas a la obligatoriedad de la recogida separada de los biorresiduos para su reciclado, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, y de los residuos textiles y los residuos peligrosos de origen doméstico, a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Establece, además, nuevos objetivos de preparación para la reutilización y reciclado para los residuos municipales para el medio y largo plazo: 55% en 2025, 60% en 2030 y 65% en 2035, sumándose así al objetivo vigente del 50% de residuos municipales en 2020. En lo que respecta a la inclusión de los biorresiduos de origen municipal en el cómputo de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado, la directiva establece que, a partir de 1 de enero de 2027, solo podrá incluirse en dicho computo, si éstos se han recogido separadamente.

En consecuencia, esta ley modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, para incorporar parcialmente al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

II

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 12 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, las entidades locales han desarrollado modelos de gestión de residuos que se conforman a partir de las distintas fracciones de residuos separadas en origen y recogidas de forma diferenciada, y de la combinación de los sistemas de recogida y los tratamientos posteriores, que han de ser acordes a estas fracciones.

En función del número de fracciones separadas y posteriormente recogidas, y de su eficiencia (cantidad y calidad), las necesidades y tipos de tratamiento, tanto para las fracciones recogidas separadamente como para los residuos mezclados, varían de forma considerable.

En consecuencia, el modelo de gestión de residuos municipales predominantemente implantado por las entidades locales está basado en la separación de tres fracciones: el papel y cartón, los envases de vidrio y los envases ligeros, recogiéndose los biorresiduos mezclados con otros materiales, en lo que se denomina “fracción resto”.

Por tanto, en el caso de los biorresiduos, su recogida separada sólo es obligatoria a nivel autonómico en Cataluña y a nivel local ha empezado a serlo en muchas entidades locales de otras comunidades autónomas. Con el modelo mayoritariamente implantado en España, para separar los biorresiduos de la fracción resto, es necesario recurrir a un tratamiento mecánicoprevio de separación de esta fracción, que sólo consigue recuperar parte de los mismos y lo hace además con baja calidad por estar mezclados con otros materiales. Sin embargo, la recogida separada de calidad de los biorresiduos hace prácticamente innecesario el tratamiento posterior de separación y facilita su compostaje, pudiéndose obtener en consecuencia una enmienda orgánica de calidad. Lograr esta recogida de calidad depende del tipo de modelo de recogida establecido para esta fracción. En general, se ha observado que se obtienen mejores resultados mediante los modelos de recogida puerta a puerta y los modelos con quinto contenedor con tapa cerrada.

Los biorresiduos separados en origen pueden ser también tratados *in situ* a través del compostaje doméstico y/o comunitario obteniéndose también un compost de calidad que puede ser empleado en los jardines de los hogares o de zonas comunes. Esta modalidad puede completar los modelos de recogida separada en contenedor e incluso ser, en determinados casos, la opción única de gestión de esta fracción.

Por otro lado, la recogida separada de biorresiduos incide también en una mejora de la calidad y cantidad de los otros materiales reciclables recogidos separadamente al reducirse la materia orgánica presente en éstos.

Por último, conviene recordar que en el caso de biorresiduos generados por los grandes generadores, estos pueden contener subproductos animales no destinados al consumo humano, siendo entonces de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 2.2. b) de la Ley 22/2011, de 28 de julio. En el caso de los residuos de producción procedentes de la plantas de transformación de alimentos que se destinen a alimentación animal cumpliendo con la Orden APM/189/2018, de 20 de febrero, por la que se determina cuándo los residuos de producción procedentes de la industria agroalimentaria destinados a alimentación animal, son subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, estos materiales no serían considerados residuos y no se les aplicaría la citada ley.

III

Como resultado del modelo de recogida de residuos municipales predominantemente implantado en nuestro país, según los datos de los últimos años, se recicla en torno al 30% de los residuos municipales, lejos del objetivo vigente de reciclado del 50% de residuos municipales para 2020. Debe señalarse, además, que de ese 30%, nueve puntos porcentuales corresponden al reciclado de biorresiduos recogidos de forma mezclada con la fracción resto, que no se podrán computar a partir de 2027, lo que hará que el porcentaje de reciclado de nuestro país se reduzca aún más, si no se adoptan medidas eficaces al respecto.

Para avanzar en el cumplimiento del objetivo vigente de reciclado del 50% de residuos municipales en 2020, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2022), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015, incluyó como medida a adoptar por las autoridades competentes, el incremento de la recogida separada, en cantidad y calidad, de las distintas fracciones que componen los residuos municipales, en especial, la de los biorresiduos. Los biorresiduos constituyen la fracción mayoritaria de los residuos domésticos, aproximadamente el 40%, por lo que su recogida separada es esencial para poder cumplir los objetivos a medio y largo plazo de reciclaje de dichos residuos municipales. El PEMAR proponía incrementar la recogida separada neta de los biorresiduos para su reciclado en 1,7 millones de toneladas, y recogía una serie de orientaciones para esta fracción. Dado el lento avance en la consecución de estos objetivos de recogida separada y las nuevas orientaciones comunitarias, se hace necesario reforzar más y con carácter legal las orientaciones incluidas en el PEMAR. En consecuencia, se modifica el artículo 24 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, para contemplar, entre otras cuestiones, la recogida separada obligatoria de los biorresiduos antes del 31 de diciembre de 2020 para las entidades locales de más de cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto.

En lo que respecta a los residuos textiles, el modelo de consumo actual, ligado a la renovación frecuente del vestuario y los bajos precios de los productos, hacen que el residuo de textil y calzado esté cada vez más presente entre los residuos municipales. Según datos del sector, en España se generan entre 10 y 20 kg de residuos de ropa por habitante y año. Conforme al PEMAR, la fracción de textil supone un 5,5% de la fracción resto de los residuos de competencia municipal. Si bien la recogida separada de esta fracción no es obligatoria para los municipios, en los últimos años, muchos ayuntamientos han instalado contenedores específicos para la recogida de residuos textiles, aunque España está aún por debajo de la media europea en cuanto a recogida separada de este tipo de residuos. La obligatoriedad de la recogida separada de los residuos textiles a más tardar el 31 de diciembre de 2024, fijado en la nueva directiva, tiene por objeto aprovechar el alto potencial de su preparación para la reutilización y reciclado que caracteriza a este tipo de residuos.

### Finalmente, respecto a los residuos peligrosos de origen doméstico, la nueva directiva establece también la obligatoriedad de que se recojan de forma separada a más tardar el 31 de diciembre de 2024, con objeto de mejorar su gestión y evitar la contaminación derivada de estos residuos reciclables. En muchos municipios españoles, estas fracciones ya se recogen separadamente a través de los puntos limpios. Sin olvidar que ya se contempla expresamente en diferentes legislaciones específicas de residuos que algunos de los residuos domésticos peligrosos regulados en ellas puedan entregarse a los gestores autorizados.

Esta ley incorpora los plazos establecidos en la directiva para la recogida separada de los residuos textiles y los residuos domésticos peligrosos.

### En definitiva, el cumplimiento de los objetivos comunitarios de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales requiere que se generalice, en nuestro país, la recogida separada de biorresiduos, de residuos textiles y de residuos peligrosos de origen doméstico.

### Por ello, el objeto de la presente ley es la modificación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, para establecer la recogida separada obligatoria de los residuos textiles y de los residuos peligrosos de origen doméstico a más tardar el 31 de diciembre de 2024, así como la recogida separada obligatoria de los biorresiduos antes del 31 de diciembre de 2020, para las entidades locales de más de cinco mil habitantes y antes del 31 de diciembre de 2023, para el resto. Con esta regulación, se pretende sentar la base legal, para que las autoridades ambientales competentes establezcan los cambios oportunos en los modelos de recogida y gestión de residuos, que permitan a España cumplir con los nuevos objetivos de recogida separada de residuos establecidos en la nueva directiva.

IV

Esta norma se compone de un artículo único dividido en tres apartados por los que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio. En concreto, en el apartado uno se modifica la definición de biorresiduo conforme a la modificación introducida en la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. En el apartado dos se introduce una modificación en el artículo 21, consistente en la adición de un párrafo al apartado 2 en el que se prevé que antes del 31 de diciembre de 2024 deberá estar establecida una recogida separada para residuos textiles y residuos peligrosos de origen doméstico. Por su parte, en el apartado tres, se introduce una nueva redacción del artículo 24 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, con objeto de establecer, con carácter obligatorio, la separación en origen de los biorresiduos y tratamiento in situ y/o su posterior recogida separada antes del 31 de diciembre de 2020, para las entidades locales de más de cinco mil habitantes y antes del 31 de diciembre de 2023, para el resto.

La ley incluye, asimismo, una disposición adicional única en la que se señala que las medidas incluidas en la norma no podrán suponer un incremento de gastos de dotaciones o personal en los presupuestos de la Administración General del Estado y dos disposiciones finales relativas a la incorporación del Derecho de la Unión Europea y a la entrada en vigor de la norma.

Esta ley se adecúa a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificándose en la obligatoriedad de transponer al ordenamiento jurídico español la directiva mencionada.

La razón de interés general en la que se funda es la protección del medio ambiente y, en concreto, la adecuada gestión de los residuos municipales mediante la recogida separada de biorresiduos, de residuos textiles y de residuos peligrosos de origen doméstico, que permita lograr los objetivos comunitarios de preparación para la reutilización y el reciclado. Esta norma se considera el instrumento más adecuado para garantizar su consecución, ya que se establece un mínimo común de obligado cumplimiento para todas las comunidades autónomas.

También se adecua al principio de proporcionalidad, puesto que contiene las medidas imprescindibles para la correcta transposición de las directivas citadas, pero sin exigir requisitos adicionales a los impuestos por ellas. De esta forma, las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionalmente atribuidas, pueden dictar normas adicionales de protección del medio ambiente.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la norma es coherente con el ordenamiento jurídico nacional e internacional, ya que es la normativa comunitaria la que impone unos objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales a satisfacer por todos los Estados miembros, lo que hace que en el caso de España sea necesario adelantar el calendario de determinadas obligaciones para poder alcanzar así esos objetivos comunitarios. A su vez, esta ley no supone modificación alguna del resto de normas de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que se garantiza el mencionado principio de seguridad jurídica.

Conforme con el principio de transparencia, en la elaboración de la norma se han seguido los trámites de participación y audiencia públicas que establece la normativa vigente: se ha consultado a los agentes económicos y sociales, a las comunidades autónomas, a las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como a las entidades locales y los sectores más representativos potencialmente afectados. Además, el proyecto se ha sometido al 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 en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En aplicación del principio de eficiencia, esta norma no contiene nuevas cargas administrativas innecesarias o accesorias y las medidas contenidas en la norma supondrán una mejora de la calidad y cantidad de los materiales recogidos separadamente, lo que redundará en una reducción de los costes asociados a su gestión a la vez que proporcionará más ingresos a las administraciones por la venta de esos materiales y, consecuentemente, se racionalizará la gestión de los recursos públicos, en línea con los principios de la economía circular.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la presente ley se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo de 2019.

Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Artículo único.*Modificación de Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.*

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, queda modificada como sigue:

Uno. La definición de biorresiduo del artículo 3.g) se sustituye por la siguiente:

“g) “Biorresiduo”: residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos.”

Dos. Se añade un último párrafo al artículo 21.2 con la siguiente redacción:

“Antes del 31 de diciembre de 2024, deberá estar establecida una recogida separada para residuos textiles y residuos peligrosos de origen doméstico.”

Tres. El artículo 24 queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 24. *Biorresiduos.*

1. Las entidades locales adoptarán las medidas necesarias para obligar a separar en origen los biorresiduos de competencia municipal para su reciclado en origen mediante su compostaje doméstico/comunitario y/o para su recogida separada y posterior tratamiento en instalaciones específicas de reciclado, prioritariamente de compostaje y digestión anaerobia o una combinación de ambas, sin que se produzca la mezcla con otro tipo de residuos, como los residuos mezclados, a lo largo del tratamiento.

El compostaje doméstico/comunitario que se implante deberá cumplir con las prescripciones técnicas pertinentes establecidas en la normativa correspondiente.

La autorización de las instalaciones de compostaje y digestión anaerobia deberá incluir las prescripciones técnicas para el correcto tratamiento de los biorresiduos de forma que se asegure un elevado nivel de protección ambiental y el cumplimiento de las normas de calidad pertinentes por parte de los materiales obtenidos.

Las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes deberán cumplir con estas obligaciones antes del 31 de diciembre de 2020 y el resto antes del 31 de diciembre de 2023.

2. En el caso de biorresiduos de origen comercial o industrial, tanto gestionados por las entidades locales como de forma privada, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, conforme al siguiente calendario:

a) antes del 31 de diciembre de 2020 si generan más de 50 toneladas/año,

b) antes del 31 de diciembre de 2021 si generan más de 25 toneladas/año,

c) antes de 31 de diciembre de 2022 si generan más de 10 toneladas/año y

d) antes de 31 de diciembre de 2023, el resto.

3. Las autoridades ambientales promoverán el uso del compost y del digerido que cumpla con las condiciones estipuladas en la normativa correspondiente, en el sector agrícola, la jardinería o la regeneración de áreas degradadas en sustitución de otras enmiendas orgánicas y fertilizantes minerales; y en su caso, el uso del biogás con fines energéticos, mediante la producción de electricidad y/o calor o mediante la inyección de biometano en la red.

4. Los envases que cumplan con los requisitos de la norma europea vigente EN 13432:2000 «Envases y embalajes. Requisitos de los envases y embalajes valorizables mediante compostaje y biodegradación. Programa de ensayo y criterios de evaluación para la aceptación final del envase o embalaje» y en sus sucesivas actualizaciones, así como los que cumplan los estándares europeos o nacionales de biodegradación a través de compostaje doméstico, podrán recogerse conjuntamente con los biorresiduos.

5. De conformidad con el artículo 28, reglamentariamente se desarrollarán las condiciones en las que el compostaje doméstico y comunitario podría quedar exento de la autorización prevista en el artículo 27, así como los criterios de fin de condición de residuo aplicables al compost y al digerido.”

Disposición adicional única.*Incremento de gasto en los presupuestos de la Administración General del Estado.*

Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal en los presupuestos de la Administración General del Estado.

Disposición final primera. *Incorporación de derecho de la Unión Europea.*

Mediante esta ley se incorpora parcialmente la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».