



CURSO TÉCNICO SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES PARA RESPONSABLES MUNICIPALES

MÓDULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO



ÍNDICE

A. INTRODUCCIÓN	2
B. OBJETIVOS DEL MÓDULO	4
C. DESARROLLO DE CONTENIDOS	5
MÓDULO I. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	5
1.1 Marco conceptual	5
1.1.1 Concepto de envase y residuo de envase.....	5
1.1.2 Definiciones	10
1.2 Marco normativo.....	13
1.2.1 Normativa europea.....	13
1.2.2 Normativa estatal	15
1.2.3 Normativa autonómica.....	20
D. ENLACES DE INTERÉS	22
E. DOCUMENTACIÓN ADJUNTA.....	23

A. INTRODUCCIÓN

El marco normativo estatal que fija las competencias y servicios que deben prestar las entidades locales está formado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

El artículo 25.2.b de la Ley 7/1985 establece que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de medio ambiente urbano: parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

En relación con el ejercicio de estas competencias, el artículo 26 de la citada normativa fija una serie de servicios mínimos que deben prestar todos los ayuntamientos. Estos servicios se recogen en lo que se establece en su apartado 1 según el cual todos los municipios deberán prestar, en todo caso los siguientes servicios:

- a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de los residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente urbano.

Asimismo, el apartado 2 de este artículo establece que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o una entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios.

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

En cuanto a la normativa específica de residuos, a nivel estatal la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, modificada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, es la que desarrolla los principios de la política de residuos y las competencias administrativas, establece el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como la previsión de medidas para prevenir su generación y para evitar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de los mismos. Asimismo, esta ley clarifica la distribución competencial en lo relativo a las entidades locales, que podrán establecer a través de sus ordenanzas las condiciones para la entrega de los residuos por sus vecinos, en los residuos domésticos de su competencia.

A nivel autonómico, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana, establece con carácter general la competencia de las entidades locales para la prestación de los servicios públicos de recogida, transporte, valorización y eliminación de los residuos urbanos o municipales en la forma que se establezca en sus respectivas ordenanzas y obliga a los municipios de más de 5.000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos o municipales, por sí mismos o mediante agrupaciones, mancomunidades o cualquier otra modalidad previstas en la legislación local, conforme a lo establecido en los planes autonómicos de residuos. Asimismo, determina que pueden prestarse estos servicios mediante la constitución de consorcios entre las entidades locales y la Generalitat Valenciana.

En el presente módulo profundizaremos en el marco conceptual y normativo de la gestión de los residuos de envases, definiendo todos aquellos conceptos necesarios para la correcta comprensión del curso y listando la normativa que afecta al flujo de residuos que nos ocupa.

B. OBJETIVOS DEL MÓDULO

Objetivo principal

- Dotar a los responsables municipales del conocimiento jurídico referente a la gestión de los residuos de envases, para que, adquieran las nociones suficientes para una posterior profundización en la materia en los siguientes módulos.

Objetivos específicos

- Conocer los conceptos generales sobre los residuos de envases.
- Conocer e identificar los distintos tipos de residuos de envases, así como su codificación.
- Conocer la normativa europea, estatal y autonómica que regula y rige la gestión de los envases y los residuos de envases.

C. DESARROLLO DE CONTENIDOS

MÓDULO I. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1.1 Marco conceptual

1.1.1 Concepto de envase y residuo de envase

La definición de *envase* ha sido objeto de continuas modificaciones en la normativa europea y estatal. La última versión es la descrita en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que en su disposición final quinta, modificó la definición de envase incluida en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, quedando redactado del siguiente modo:

Envase: Todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. Se consideran también envase todos los artículos desechables utilizados con este mismo fin. Dentro de este concepto se incluyen únicamente los envases de venta primarios, los envases colectivos o secundarios y los envases de venta o terciarios.

Se considerarán envases los artículos que se ajusten a la definición mencionada anteriormente sin perjuicio de otras funciones que el envase también pueda desempeñar, salvo que el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente.

Se considera envases a los artículos diseñados y destinados a ser llenados en el punto de venta y los artículos desechables vendidos llenos o diseñados y destinados al llenado en su punto de venta, a condición de que desempeñen la función de envase.

Los elementos de envases y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos; los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

Se consideran envases industriales o comerciales aquellos que sean de uso y consumo exclusivo en las industrias, comercios, servicios o explotaciones agrícolas y ganaderas y que, por tanto, no sean susceptibles de uso y consumo ordinario en los domicilios particulares.

Esta definición que quiere establecer de manera definitiva unos límites claros entre lo que es y lo que no es un envase, se ve complementada por los ejemplos ilustrativos contenidos en la Orden AAA/1783/2013, de 1 de octubre, por la que se modifica el anejo 1 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril. Así pues, de acuerdo con la mencionada Orden, se considerarán envases:

- Cajas de dulces.
- Películas o láminas de envoltura de cajas de CD.
- Bolsas de envío de catálogos y revistas (que contienen una revista).
- Moldes de repostería vendidos con piezas de repostería.
- Rollos, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilicen para presentar un producto como unidad de venta.
- Macetas destinadas a utilizarse únicamente para la venta y el transporte de plantas y no para que la planta permanezca en ellas durante su vida.
- Botellas de vidrio para soluciones inyectables.
- Ejes porta CD (vendidos con los CD, pero no destinados al almacenamiento).
- Perchas para prendas de vestir (vendidas con el artículo).
- Cajas de cerillas.
- Sistemas de barrera estéril (bolsas, bandejas y materiales necesarios para preservar la esterilidad del producto).
- Cápsulas para máquinas de bebidas (por ejemplo, café, cacao, leche), que quedan vacías después de su uso.
- Botellas de acero recargables utilizadas para diversos tipos de gases, con excepción de los extintores de incendios.

Mientras que no se considerarán envases:

- Macetas previstas para que las plantas permanezcan en ellas durante su vida.
- Cajas de herramientas.
- Bolsas de té.
- Capas de cera que envuelven el queso.
- Pieles de salchichas o embutidos.
- Perchas para prendas de vestir (vendidas por separado).
- Cápsulas de café, bolsas de papel de aluminio para café y monodosis de café en papel filtro para máquinas de bebidas, que se eliminan con el café usado.
- Cartuchos para impresoras.
- Cajas de CD, DVD y vídeo (vendidas con un CD, DVD o vídeo en su interior).
- Ejes porta CD (vendidos vacíos, destinados al almacenamiento).
- Bolsas solubles para detergentes.
- Soportes de velas (como por ejemplo las que se usan en cementerios).
- Molinos mecánicos (integrados en un recipiente recargable, por ejemplo, molinos de pimienta recargables).

Son ejemplos ilustrativos de la interpretación de la definición de envase contenida en el tercer párrafo del artículo 2.1 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, los siguientes:

Se consideran envases, si han sido diseñados y destinados para ser llenados en el punto de venta:

- Bolsas de papel o plástico.
- Platos y vasos desechables.
- Películas o láminas para envolver.
- Bolsitas para bocadillos.
- Papel de aluminio.
- Fundas de plástico para ropa limpia de lavandería.

No son envases:

- Removedores.
- Cubiertos desechables.
- Papel de embalaje (vendido por separado).
- Moldes de papel para horno (vendidos vacíos).
- Moldes de repostería vendidos vacíos.

Son ejemplos ilustrativos de la interpretación de la definición de envase contenida en el cuarto párrafo del artículo 2.1 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, los siguientes:

Se consideran envases:

- Etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él.

Y parte de envases:

- Cepillos de rímel que forman parte del cierre del envase.
- Etiquetas adhesivas sujetas a otro artículo de envasado.
- Grapas.
- Fundas de plástico.
- Dispositivos de dosificación que forman parte del cierre de los envases de detergentes.
- Molinos mecánicos (integrados en un recipiente no recargable cargado con un producto, por ejemplo, molinos de pimienta llenos de pimienta).

No son envases:

- Etiquetas de identificación por radiofrecuencia (RFID).

Respecto a la tipología de envases por el origen, destino y uso de los mismos, el artículo 2 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, define tres tipos de envases en función del grado de proximidad o contacto con el producto que contienen:

- **Envase de venta o envase primario:** Todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final, ya recubra al producto por entero o solo parcialmente, pero de tal forma que no pueda modificarse el contenido sin abrir o modificar dicho envase.
- **Envase colectivo o envase secundario:** Todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una agrupación de un número determinado de unidades de venta, tanto si va a ser vendido como tal al usuario o consumidor final, como si se utiliza únicamente como medio de reaprovisionar los anaqueles en el citado punto, pudiendo ser separado del producto sin afectar a las características del mismo.
- **Envase de transporte o envase terciario:** Todo envase diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta o de varios envases colectivos, con objeto de evitar su manipulación física y los daños inherentes en el transporte. Están excluidos de este concepto los contenedores intermodales o

multimodales para transporte terrestre, naval, ferroviario y aéreo, de acuerdo con las definiciones establecidas en la Convención Internacional de Seguridad de Contenedores, de 2 de diciembre de 1972.

Siguiendo con las definiciones descritas en la normativa, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, en su artículo 2 define residuo de envase como:

Residuo de envase: Todo envase o material de envase del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones en vigor.

Aunque no existe definición de residuo de envase doméstico en la normativa de referencia, podemos dar una descripción a partir de la consideración de residuo de envase industrial y comercial y residuo de envase. Así pues, el concepto de residuos de envase doméstico quedaría definido de la siguiente manera:

“Todo envase o material de envase de uso y consumo ordinario en domicilios particulares del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones en vigor”

De conformidad con la *Orden MAM/304/2002*, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos, los residuos de envases domésticos se codifican e incluyen en el Grupo 15: Residuos de envases; absorbentes, trapos de limpieza, materiales de filtración y ropas de protección no especificados en otras categorías, En concreto:

15 01 Envases (incluidos los residuos de envases de la recogida selectiva municipal).

15 01 01 Envases de papel y cartón.

15 01 02 Envases de plástico.

15 01 03 Envases de madera.

15 01 04 Envases metálicos.

15 01 05 Envases compuestos.

15 01 06 Envases mezclados.

15 01 07 Envases de vidrio.

15 01 09 Envases textiles.

Visto todo lo anterior, identificamos los residuos de envases ligeros y los residuos de envases de papel y cartón mediante un listado a título de ejemplo, destacando que todos estos residuos de origen doméstico, en principio, deberían gestionarse a través

de los contenedores de recogida selectiva puestos a disposición de los ciudadanos en la vía pública de todos los municipios de la Comunitat Valenciana.

Residuos de envases ligeros

- Las botellas, botes, cajas, bandejas y tarrinas de plástico.
- Los envoltorios de plástico (bolsas de envoltorio, película o lámina de envoltura, etc.)
- Las latas y botes de acero o de aluminio.
- Las bandejas de aluminio.
- Los *briks* o cartones de leche, zumo, vino, etc.
- Las bolsas del supermercado.
- Los tapones de botes y botellas.
- Bolsas de plástico, platos y vasos desechables, películas o láminas para envolver, bolsitas para bocadillo de plástico, fundas de plástico para ropa limpia de lavandería, que hayan sido diseñados y destinados a ser llenados en el punto de venta.
- Aerosoles de un solo uso.

Residuos de envases de cartón y papel

- Cajas de cartón, como cajas de huevos, de cereales, de galletas, de zapatos, cajas de cerillas, etc.
- Rollos, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio o papel).
- Etiquetas de cartón colgadas directamente del producto o atadas a él.

1.1.2 Definiciones

Agentes económicos:

- Los fabricantes e importadores, o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea, de materias primas para la fabricación de envases, así como los valorizadores y recicladores.
- Los fabricantes de envases, los envasadores, y los comerciantes o distribuidores.
- Los recuperadores de residuos de envases y envases usados.
- Los consumidores y usuarios.
- Las Administraciones públicas señaladas en el artículo 2 de la Ley 30/1992

Centros de recuperación, reciclado o valorización: Centros autorizados donde se realizan operaciones de gestión de residuos de envases.

Comerciantes o distribuidores: Agentes económicos dedicados a la distribución, mayorista o minorista, de envases o de productos envasados. Dentro del concepto de comerciantes se distingue:

- Comerciantes o distribuidores de envases: los que realicen transacciones con envases vacíos.
- Comerciantes o distribuidores de productos envasados: los que comercialicen mercancías envasadas, en cualquiera de las fases de comercialización de los productos.

Ecoembes: Ecoembalajes España, SA (ECOEMBES). Entidad sin ánimo de lucro que gestiona un SIG cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de los objetivos de reducción, reciclaje y valorización definidos en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y normativa que la desarrolla o modifica, para los residuos de envases ligeros y residuos de envases de papel y cartón de uso y consumo ordinario en domicilios particulares.

Eliminación: Todo procedimiento dirigido, bien al almacenamiento o vertido controlado de los residuos de envases o bien a su destrucción, total o parcial, por incineración u otros métodos que no impliquen recuperación de energía, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente.

Invasadores: Agentes económicos dedicados tanto al envasado de productos como a la importación o adquisición, en otros Estados miembros de la Unión Europea, de productos envasados para su posterior puesta en el mercado.

Estaciones de transferencia: Centros autorizados donde se almacenan temporalmente los residuos de envases, en espera de acumular una cantidad tal que garantice la viabilidad de su transporte hasta un centro de recuperación, reciclado o valorización.

Fabricantes de envases: Agentes económicos dedicados tanto a la fabricación de envases como a la importación, o adquisición de otros Estados miembros de la Unión Europea, de envases vacíos ya fabricados.

Gestión de residuos de envases: Recogida, clasificación, transporte, almacenamiento, valorización o eliminación de los residuos de envases, incluida la vigilancia de estas operaciones y de los lugares de descarga después de su cierre.

Preparación para la reutilización: Operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa.

Prevención: La reducción, en particular mediante el desarrollo de productos y técnicas no contaminantes, de la cantidad y del impacto para el medio ambiente de:

- Los materiales y sustancias utilizadas en los envases y presentes en los residuos de envase.
- Los envases y residuos de envase en el proceso de producción, y en la comercialización, la distribución, la utilización y la eliminación.

Punto VERDE: Símbolo que acredita la pertenencia al Sistema Integrado de Gestión de Envases de Ecoembes. Aparece en todos los envases adheridos a los mismos.

Reciclado: La transformación de los residuos de envases, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el compostaje y la biometanización, pero no la recuperación de energía. A estos efectos, la eliminación en vertedero no se considerará compostaje ni biometanización.

Reciclador: Agente económico que realiza operaciones de transformación de los residuos de envases, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines.

Recuperador: Agente económico dedicado a la recogida, clasificación, almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de residuos de envases para su recuperación, reciclado y otras formas de valorización.

Recuperación de energía: Uso de residuos de envases como combustible para generar energía mediante incineración directa con o sin otros residuos, pero con recuperación de calor.

Recuperadores de residuos de envases y envases usados: Agentes económicos dedicados a la recogida, clasificación, almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de residuos de envases para su reutilización, reciclado y otras formas de valorización.

Reutilización: Toda operación en la que el envase concebido y diseñado para realizar un número mínimo de circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, sea rellenado o utilizado de nuevo con el mismo fin para el que fue diseñado, con o sin ayuda de productos auxiliares presentes en el mercado que permitan el rellenado del envase mismo.

SIG: Sistema para garantizar la gestión adecuada de los residuos de envases, y que se crea por acuerdo entre los agentes económicos responsables del envasado y comercialización de productos envasados. Su gestión y administración corresponde a una entidad con personalidad jurídica propia y carente de ánimo de lucro.

SDDR: Sistema de gestión de envases y residuos de envases en el que, desde el envasador o responsable de la primera puesta en el mercado de productos envasados hasta el ciudadano o consumidor final, media el cobro de una cantidad individualizada –depósito– por cada envase vendido, que será devuelta una vez retornen los envases usados vacíos.

Valorización: Todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos de envases, incluida la incineración con recuperación de energía, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente.

Valorizador: Agente económico que realiza operaciones de aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos de envases, incluida la incineración con recuperación de energía.

1.2 Marco normativo

1.2.1 Normativa europea

La Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases, primera norma comunitaria referida en exclusiva a la gestión de los residuos de envases, se publicó con una doble intención: en primer lugar, tratar de prevenir y reducir el impacto de los envases y residuos de envases sobre el medio ambiente y, en segundo término, procurar eliminar aquellos obstáculos comerciales derivados de la disparidad de regulaciones normativas existentes en esta materia entre los diferentes países de la Unión Europea.

Diez años después de su publicación, sufrió dos primeras modificaciones a través de la Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a envases y residuos de envases, así como por la Directiva 2005/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2005 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. En la primera, se introdujeron nuevas precisiones en la definición de envase, además de unos objetivos medioambientales más exigentes. El objeto final era reducir el impacto de los residuos de envases sobre el medio ambiente, añadiendo mayor coherencia al mercado interior del reciclado de esta tipología de materiales. En la segunda se permitió aplazar el cumplimiento de objetivos a algunos Estados miembros.

Posteriormente, una nueva modificación a través de la Directiva 2013/2/UE de la Comisión de 7 de febrero de 2013 que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases define con el mayor grado de detalle posible los ejemplos ilustrativos de lo que se consideraba envase y los que no son envases. Por otro lado, en fecha de 16 de abril de 2014, se aprueba Resolución legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento

Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico.

A los efectos de regular la información relativa a los envases y los residuos de envases y garantizar la compatibilidad de datos entre los estados miembros, se dictaron la Decisión 97/129/CE de la Comisión, de 28 de enero, por la que se regula el sistema de identificación de materiales de envases, la Decisión 97/622/CE de la Comisión, de 27 de mayo de 1997, sobre cuestionarios para informes de los estados miembros relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al sector de los residuos y la Decisión 2005/270/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos.

Conscientes de la problemática de la presencia de metales pesados en la composición de algunos envases y, con el objetivo de regular su presencia se dictó la Decisión 1999/177/CE de la Comisión, de 8 de febrero, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación de los niveles de concentración de metales pesados fijados en la Directiva 94/62/CE a las cajas y a las paletas de plástico reutilizables que se utilicen en una cadena cerrada y controlada.

Junto a las anteriores, y como norma aplicable a todo tipo de residuos, cabe mencionar la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única norma, que establece el marco jurídico de la Unión Europea para la gestión de los residuos, definiendo las prioridades que regirán la gestión de cualesquiera residuos y establece una orden para las mismas que deberá servir de referencia para la planificación y gestión, entre otros, de los residuos de envases. La jerarquía propuesta es la que sigue:

- Prevención.
- Preparación para la reutilización.
- Reciclado.
- Otro tipo de valorización, en el que se contempla la valorización energética.
- Eliminación.

A modo de resumen, la normativa de referencia en el ámbito europeo es la siguiente:

DIRECTIVA 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a envases y residuos de envases.

DECISIÓN de la Comisión 97/129/CE, de 28 de enero de 1997 por la que se establece el sistema de identificación de materiales de envase de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a envases y residuos de envases.

DECISIÓN de la Comisión 97/622/CEE, de 27 de mayo de 1997, sobre cuestionarios para informes de los Estados miembros relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al sector de los residuos.

DECISIÓN de la Comisión 1999/177/CE, de 8 de febrero de 1999, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación a las cajas de plástico y a las paletas de plástico de los niveles de concentración de metales pesados fijados en la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a envases y residuos de envases.

DIRECTIVA 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a envases y residuos de envases.

DIRECTIVA 2005/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2005 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

DECISIÓN de la Comisión 2005/270/CE, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a envases y residuos de envases.

DIRECTIVA 2013/2/UE DE LA COMISIÓN de 7 de febrero de 2013 que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases

1.2.2 Normativa estatal

La normativa estatal sobre gestión de envases y residuos de envases tiene sus primeras referencias en la Orden de 31 de diciembre de 1976, sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de cerveza y de bebidas refrescantes, en la Orden de 16 de julio de 1979 sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de aguas de bebida envasadas y en la Orden de 30 de noviembre de 1981 sobre modificación de la del Ministerio de Comercio del 31 de diciembre de 1976. Estas tres Órdenes ministeriales regulan la garantía de ciertos envases en los diferentes escalones de su comercialización. Con ello se procuran beneficios para la economía y se evitan competencias anormales o desordenadas en este sector. Se define por primera vez el concepto de envase y se establece la obligación de abonar un importe en metálico para garantizar los envases recuperables y embalajes cedidos por cualquiera de los escalones de la distribución, incluida la venta final al consumidor, concluyendo que estos depósitos serán libres y fijados por las empresas embotelladoras y fabricantes, y nunca superiores al valor de su coste de reposición.

Es a partir de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, que aprueba el Reglamento para el desarrollo y

ejecución de dicha Ley, cuando la gestión de los envases y residuos de envases comience a tener un cuerpo normativo propio. Estas dos normas han establecido los límites del campo de juego sobre el que se ha trabajado los últimos quince años. Ambas normas han sido modificadas, ampliadas y corregidas por normativa europea traspuesta o por normas estatales tal y como se relata a continuación.

ORDEN de 31 de diciembre de 1976, sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de cerveza y de bebidas refrescantes.

ORDEN de 16 de julio de 1979, sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de aguas de bebida envasadas.

ORDEN de 30 de noviembre de 1981, sobre modificación de la de la Orden del 31 de diciembre de 1976 del Ministerio de Comercio.

LEY 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

LEY 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social –modifica la DA6ª de la Ley 11/1997–.

LEY 10/1998, de 21 de abril, de Residuos –modifica artículos 6.1 y 10.1 y añade la DA7ª de la Ley 11/1997–.

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.

ORDEN de 27 de abril de 1998 por la que se establecen las cantidades individualizadas a cobrar en concepto de depósito y el símbolo identificativo de los envases que se pongan en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno regulado por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

RESOLUCIÓN de 30 de septiembre de 1998, de la GD de Tributos relativa a la aplicación del IVA a determinadas operaciones efectuadas en el marco de los SIG regulados por la Ley 11/1997, por las entidades de gestión de los referidos sistemas y por otros agentes económicos.

LEY 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social – modifica artículos 10 y 19 de la Ley 11/1997–.

ORDEN de 21 de octubre de 1999 por la que se establecen las condiciones para la no aplicación de los niveles de concentración de metales pesados establecidos en el artículo 13 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, a las cajas y paletas de plástico reutilizables que se utilicen en una cadena cerrada y controlada.

LEY 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social – modifica DA1ª de la Ley 11/1997–.

REAL DECRETO 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización de la Ley 11/1997 y se modifica el Reglamento para su ejecución.

Corrección de errores del REAL DECRETO 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización de la Ley 11/1997 y se modifica el Reglamento para su ejecución.

ORDEN MAM/3624/2006, de 17 de noviembre, por el que se modifican el Anejo 1 del reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, aprobado por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril y la Orden de 12 de junio de 2001, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación a los envases de vidrio de los niveles de concentración de metales pesados establecidos en el artículo 13 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.

REAL DECRETO 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos de área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

REAL DECRETO LEY 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación ampliación administrativa.

LEY 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados –deroga el capítulo VII sobre el régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997–.

Orden AAA/1783/2013, de 1 de octubre, por la que se modifica el anejo 1 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

Cabe destacar que en la Ley 11/1997 se fijan objetivos de reciclado y valorización, así como principios de actuación de las Administraciones Públicas para la gestión de los residuos de envases para los que establece unos objetivos de reciclado y valorización que deberán cumplirse en su territorio. Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, la misma normativa dota de ciertas herramientas a los agentes económicos implicados en la gestión de los residuos de envases. Así por ejemplo, la firma de convenios marco entre las Administraciones Públicas y las entidades gestoras de los Sistemas Integrados de Gestión de Residuos de Envases (SIG) constituye el elemento clave para la financiación de la adecuada gestión de los residuos de envases en el Estado español.

Paralelamente, el régimen jurídico de los residuos de envases y envases usados se complementa con el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. Se trata de un instrumento para orientar la política de residuos en España en los próximos años, que impulse las medidas necesarias para mejorar las deficiencias

detectadas y promueva las actuaciones que proporcionan un mejor resultado ambiental y que aseguren que España cumple con los objetivos legales.

A nivel de detalle, el PEMAR incluye un capítulo específico relativo al flujo de envases y residuos de envases, en el que se describe la normativa, la evolución de la gestión en los últimos años y la situación actual, los objetivos aplicables, orientaciones y líneas estratégicas para conseguirlos. Destacamos los siguientes objetivos establecidos:

- Alcanzar en 2020 los siguientes objetivos de reciclado aplicables a la totalidad de los envases:

2020	Porcentaje de reciclado
TOTAL	70
Por material	
Papel	85
Vidrio	75
Metales	70:70 (Aluminio: Acero)
Plástico	40
Madera	60

Fuente: PEMAR 2016-2020. Objetivos de reciclado de envases a cumplir en 2020

- Revisar la normativa de envases y residuos de envases para adaptarla a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, resolver los problemas detectados al objeto de mejorar la gestión de este flujo de residuos y delimitar claramente las responsabilidades de cada uno de los agentes que intervienen. Transponer la Directiva 2015/720/UE y adoptar las medidas necesarias que permitan a España cumplir con lo establecido en dicha Directiva en lo relativo al objetivos de reducción, obtención de información, campañas de sensibilización, etc. - Incrementar la recogida separada de residuos de envases domésticos de forma que en 2020 como mínimo el 70% del reciclado proceda de residuos de envases recogidos separadamente.
- Mejorar la información administrativa en materia de envases y residuos de envases, relativa a la puesta en el mercado de envases y al tratamiento de los residuos que estos generan. Analizar el coste que ello conlleva y la posibilidad de que sea sufragado total o parcialmente por la responsabilidad ampliada del productor.
- Optimizar la gestión de residuos de envases en el canal HORECA, a través de la correcta separación en origen y el incremento de la reutilización de envases especialmente en el sector de la cerveza, agua y bebidas refrescantes.

Además del PEMAR y entre los planes y programas estatales, cabe destacar el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, que desarrolla la política de prevención de residuos, conforme a la normativa vigente para avanzar en el cumplimiento del objetivo de reducción de los residuos generados en 2020 en un 10 % respecto del peso de los residuos generados en 2010. Este Programa Estatal describe la situación actual de la prevención en España, realiza un análisis de las medidas de prevención existentes y valora la eficacia de las mismas. Este programa se configura en torno a cuatro líneas estratégicas destinadas a incidir en los elementos clave de la prevención de residuos:

- reducción de la cantidad de residuos,
- reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos,
- reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, y
- reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados.

Este Programa Estatal detalla actuaciones concretas en materia de prevención y en el área de los envases destacan las siguientes:

- En relación con el establecimiento de condiciones marco se va a proceder a la revisión de la normativa sobre envases, entre otras cuestiones, para reforzar los aspectos de prevención, por ejemplo, los relativos al sobreenvasado, al uso de envases reutilizables y los relativos a la puesta en el mercado de envases fácilmente reciclables. Se podrán incluir incentivos económicos que favorezcan la prevención en materia de envases. Así mismo se impulsarán proyectos de I+D+i orientados al ecodiseño de envases, al desarrollo y aplicación de nuevos materiales, etc., que faciliten el reciclado de dichos envases.
- En relación con la fase de diseño, producción y distribución se impulsarán:
 - La puesta en el mercado de productos en envases reutilizables y recargables.
 - Los acuerdos voluntarios para incrementar la venta de productos a granel, para el uso de envases industriales reutilizables, para promover la reducción del consumo de bolsas de un solo uso, para promover la reducción de envases de un solo uso en las cadenas de restauración y en el sector hotelero, etc.
 - El desarrollo e implantación de herramientas de *benchmarking* que permitan evaluar comparativamente los diferentes envases disponibles en el mercado y ayudar a las empresas a tomar decisiones en materia de prevención de los envases, así como otras herramientas que permitan calcular la reciclabilidad de los envases.

- En relación con la fase de consumo y uso se promoverán:
 - Campañas de educación y sensibilización para enfatizar el papel que los consumidores y usuarios juegan en la reducción de los residuos de envases, y en la reutilización, por ejemplo mediante el uso de bolsas duraderas.
 - Suscripción de acuerdos voluntarios para el uso de envases comerciales reutilizables en el sector HORECA (Hostelería, Restauración y Catering) y similares. - Inclusión de condicionantes en las compras públicas que impulsen la reducción de envases y el uso de envases reutilizables o recargables.

1.2.3 Normativa autonómica

La única norma específica de aplicación a los residuos de envases en la Comunitat Valenciana es la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Conselleria de Medio Ambiente por la que se regula el modelo de Declaración Anual de Envases y Residuos de Envases, redactada con el objetivo de establecer un modelo para la declaración anual de envases y residuos de envases que permitiera, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que los datos con los que se trabajara, estuvieran ordenados y fueran coherentes y comparables.

En el ámbito autonómico, la gestión de los residuos urbanos se centra en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunitat Valenciana, dictada como norma adicional de protección en base a la competencia autonómica reconocida en el artículo 148.1.23 de la Constitución Española. Por tanto, asume plenamente la jerarquización de la gestión de los residuos urbanos marcada por las directrices comunitarias.

Además, la Comunitat Valenciana cuenta, desde 1997, con un Plan Integral de Residuos, cuya revisión ha sido aprobada mediante Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que se aprueba la actualización del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV) e incluye un capítulo específico sobre residuos de envases en el que se describe su gestión desde el año 2002 y se propone una hipótesis sobre su evolución futura.

El PIRCV es un instrumento de planificación que proporciona un marco estratégico para la gestión integral y coordinada de los residuos, que ha culminado con la elaboración de los once planes zonales de residuos previstos, diseñados tomando como base de actuación los principios de prevención y reducción en la producción de residuos, de proximidad, de subsidiariedad, de responsabilidad y autosuficiencia zonal en la producción, valorización y eliminación de residuos. Todo ello con la intención de cumplir los objetivos generales de reducir la producción de residuos, potenciar la recogida selectiva, valorizar la mayor fracción posible de residuos y eliminar controladamente el resto.

Asimismo, el PIRCV comprende un conjunto de documentos de planificación que, realizando un nuevo diagnóstico identifica, describe, analiza, evalúa y corrige las desviaciones asociadas a la ejecución del Plan de Residuos anterior, redefiniendo, cuando así ha sido necesario, los objetivos, las directrices, criterios y acciones que informaban el Plan Integral de Residuos del año 1997. Constituye, además, una versátil herramienta que permitirá a administraciones y agentes sociales contar con los objetivos y programas de actuación necesarios para una gestión sostenible de los residuos.

Sin tener el rango de norma autonómica, pero haciendo referencia a la gestión de los residuos de envases en determinadas zonas de la Comunitat Valenciana, aparecen algunos planes zonales que referenciamos a continuación, y que recogen objetivos de valorización y reciclaje de residuos de envases de origen doméstico. Estos son los siguientes:

- ORDEN de 4 de octubre de 2001, del conseller de Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan Zonal de Residuos de la Zona I (actualmente Plan Zonal 1, Área de Gestión C1). El Plan Zonal de la zona I establece objetivos específicos de valorización para envases y residuos de envases de vidrio, papel-cartón y metales. En el caso de los residuos de envases ligeros de plástico se hace referencia a los objetivos dispuestos en la Ley de Envases.
- ORDEN de 12 de noviembre de 2001, del conseller de Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan Zonal de Residuos de la Zona XV (actualmente Plan Zonal 6, Área de Gestión A1). El Plan Zonal de la zona XV especifica objetivos de valorización y reciclaje de residuos de envases de origen doméstico y comercial/industrial (papel y cartón, plástico, vidrio, metales férricos y metales no férricos).
- ORDEN de 29 de diciembre de 2004, del conseller de Territorio y Vivienda, por la que se aprueba el Plan Zonal de Residuos de la Zona XVIII (actualmente Plan Zonal 10, Área de Gestión A5). El Plan Zonal de la zona XVIII establece también objetivos específicos para “envases en general”.

En el resto de planes zonales se especifican porcentajes de materiales para la recogida selectiva y/o tratamiento. De estos porcentajes solo una parte corresponde a los residuos de envases mientras que la cantidad restante se refiere a los residuos urbanos.

Este cuerpo normativo autonómico se completa con la Orden de 26/2014, de 30 de octubre, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba el documento de desarrollo de las medidas articuladas en el Programa de Prevención del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana, en la que se desarrollan medidas de prevención de residuos de envases como una de las claves fundamentales para la gestión de este tipo de residuos.

D. ENLACES DE INTERÉS

- <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>
- <http://www.magrama.gob.es/es/>
- <http://www.habitatge.gva.es/web/calidad-ambiental/gestion-de-residuos>
- <https://www.ecoembes.com/es/empresas/como-podemos-ayudarte/conoce-tus-obligaciones/marco-normativo>

E. DOCUMENTACIÓN ADJUNTA

Legislación citada en este módulo.