GOIB CONSELLERIA MEDI AMBIENT I TERRITORI
DIRECCIÓ GENERAL RESIDUS I EDUCACIÓ AMBIENTAL

INFORMACIÓ RELATIVA A ECOEMBES I L'APLICACIÓ DE L'ARTICLE 28.1 DE LA LLEI 8/2019 QUANT ALS ENVASOS COMERCIALS - INDUSTRIALS

La Direcció General de Residus i Educació Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient i Territori, per tal d'evitar confusions entre els afectats per l'article 28.1 de la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes Balears, i tenint en compte la comunicació difosa per Ecoembes (en endavant EE), ha de fer pública la present nota informativa.

La comunicació difosa pel referit Sistema Col·lectiu de Responsabilitat Ampliada del Productor (des d'ara SCRAP) es reprodueix literalment a continuació:

> *"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"*

Atès que la nota conté nombroses imprecisions que poden generar confusió, induir a l'error o, el que és més greu, incitar a l'incompliment de l'ordenament jurídic vigent, amb totes les conseqüències legals que això implica, aquesta Direcció general es veu en l'obligació de fer públiques les següents consideracions, que són:

Primera.- L'actual SCRAP Ecoembes des de la seva fundació ha acceptat aquells envasos comercials i/o industrials els envasadors dels quals decidien no eximir-se de la responsabilitat ampliada del productor (d'ara endavant RAP) aprofitant la disposició addicional primera de la Llei 11/1997, de 24 d'abril, de envasos i residus d'envasos, que permetia aquesta voluntarietat. Fins i tot, EE ha vingut denunciant davant el Govern de les Illes Balears aquells casos en què detectava l'incompliment de la normativa de residus d'envasos.

Efectivament, la disposició addicional primera de la Llei 11/1997, preveia excepcions a l'aplicació de les obligacions establertes en l'article 6 o, si s'escau, a la secció 2a de el capítol IV, articles que regulen les obligacions inherents a la responsabilitat ampliada de productor (adherir-se a un SDDR o un SIG). Es deia en el precepte que quedaven exclosos de l'àmbit d'aplicació d'aquestes obligacions dels envasos industrials o comercials, llevat que els responsables de la seva posada en el mercat decidissin sotmetre a això de forma voluntària. Ara bé, els envasos comercials, en la mesura que voluntàriament hagin optat per sotmetre's a aquest marc obligacional, s'han de recollir com decideixi l'SCRAP, normalment amb els contenidors groc i blau, ja que no hi ha habilitada una altra opció per part seva.

D'altra banda, s'ha de deixar clar que la recollida i gestió dels residus urbans és una responsabilitat municipal, el que comprèn tant els residus domèstics com els residus comercials. L'article 12.5 a) de la Llei de residus 22/2011 assenyala que correspon a les entitats locals com a servei obligatori, la recollida, el transport i el tractament dels residus domèstics generats a les llars, comerços i serveis en la forma en què estableixin les seves respectives ordenances i en el marc jurídic del que estableix l'esmentada Llei; per tant, també la recollida dels envasos. Ara bé, pel que fa la llei 11/1997 d'envasos i residus d'envasos estableix, l'aplicació del principi de responsabilitat ampliada de productor, les opcions donades per aquesta norma són: a) o s'adhereixen a un SCRAP (EE) i són recollides mitjançant el contenidor groc i blau-i compensant EE a l'Ajuntament-; o b) es declaren voluntàriament exempts havent, en aquest cas, comunicar al seu últim posseïdor que ha de lliurar directament a un reciclador.

Per tant, quan EE diu que "la seva gestió no correspon a la recollida municipal", només es pot entendre que vol dir que la Llei 11/1997 preveu que l'últim propietari els ha de lliurar directament a un reciclador i, per tant, l'operador del SIG o SCRAP no pagarà a l'ajuntament el cost de la seva recollida i gestió posterior.

Segona.- Des de la Direcció General de Residus i Educació Ambiental no es pot obviar el vigent marc legal que a tots obliga en virtut del principi de legalitat. Efectivament, l'actuació de les administracions públiques està subjecte a la Llei i al Dret, sent aquest un dels principis bàsics més importants de la Constitució espanyola, ja que sobre ell s'assenta tot l'ordenament jurídic. Ha estat definit com el principi que garanteix la primacia de la llei, superioritat o jerarquia de la mateixa respecte a qualsevol altra classe de norma.

Aquest principi significa que tota actuació realitzada pels poders públics ha d'estar dins dels límits que estableixen les lleis i en aquesta matèria que ara ens ocupa, la Llei balear, en l'àmbit de les seves competències, a fet un pas més enllà de l'establert per la legislació bàsica, avançant en l'eliminació de la voluntarietat respecte a el règim de la responsabilitat ampliada de productor; fent seva la pròpia previsió de la Unió Europea que obliga els Estats membres a fer-ho obligatori abans de 31 de desembre de 2024 d'acord amb l'article 7.2 de la Directiva (UE) 2018/852, del Parlament i del Consell, de 30 de maig de 2018, per la qual es modifica la Directiva 94/62 / CE relativa als envasos i residus d'envasos.

Tercera.- Sobre aquest particular és convenient recordar la Sentència de Tribunal Constitucional 100/2020, de 22 de juliol de al 2020 (BOE 08/15/2020), que desestimava el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern contra la Llei Foral 14/2018, de 18 de juny, de Residus i la seva Fiscalitat de Navarra. El recurs d'inconstitucionalitat es va interposar contra els apartats 1 a) i 2 de l'article 23 per contravenir, en opinió del Ministeri, la normativa estatal recollida en el Reial Decret 293/2018, sobre reducció de bosses de plàstic i creació del registre de productors , ja que la llei foral establia una regulació més restrictiva que la de l'esmentat Reial Decret.

Al ser la regulació d'aquesta matèria molt més restrictiva per part de la Llei Foral, el Govern central va entendre que, sent en primer lloc una norma de caràcter bàsic dictada a l'empar de la competència de l'Estat sobre ordenació general de l'economia reconeguda en l'article 149.1.13 de la Constitució Espanyola, la norma foral incorria en un supòsit d'inconstitucionalitat a l'entrar en col·lisió amb una norma de l'Estat dictada en l'exercici de les seves competències. Aquesta tesi va ser desestimada pel Tribunal Constitucional, única institució competent per anul·lar una norma legal, tota vegada que ens va venir a recordar en la seva

sentència que les normes tant de la Unió Europea, com estatals o autonòmiques, en aquesta matèria s'han de localitzar en el títol competencial de medi ambient.

Efectivament, Navarra va apostar l'any 2018 per una norma innovadora per donar resposta urgent a l'impacte de les bosses de plàstic sobre el medi ambient. Així, va establir un horitzó temporal més curt que l'establert per l'Administració General de l'Estat per prohibir la dispensació de bosses de plàstic lleugeres i molt lleugeres. El legislador balear també ho va fer, pel que fa a la responsabilitat ampliada del productor en envasos comercials, amb la mateixa motivació i seguint la línia que marcava la Directiva de la Unió Europea. N'hi ha prou amb reproduir els següents paràgrafs de l'apartat V de l'exposició de motius de la Llei 8/2019, de 18 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes Balears:

> *"(…) Per tant, el legislador autonòmic pretén articular mesures que serveixin de manera efectiva per lluitar contra els efectes adversos de la contaminació de plàstics en el medi natural i especialment en el medi marí -mesura que afavoreixen i impulsen les Nacions Unides i la mateixa Comissió de la Unió Europea-, alhora que pretén complir de forma coherent la jerarquia en la gestió de residus com a eina de transformació cap a una economia circular, que passa necessàriament per prevenir i reduir aquells productes que generen dificultats especials o aquells la complexitat i difícil valorització material ha estat advertida pels mateixos gestors de residus.*
>
> *Les restriccions o limitacions que el legislador estableix en els productes de plàstic més contaminants es basen en els principis bàsics de protecció de la salut humana i de l'entorn, en els criteris de minimització dels impactes de producció i gestió de residus i en la necessitat d'orientar la política de residus de les Illes Balears d'acord amb el principi de jerarquia en la producció i gestió de residus que es recullen en l'apartat 1 del preàmbul de la llei estatal de residus i sòls contaminats, en el qual literalment s'afirma que :*
>
> *La modificació necessària del nostre marc legislatiu intern en matèria de residus [...] fa necessària l'actualització de el règim jurídic de la producció i gestió de residus tenint en compte l'experiència adquirida, les llacunes detectades, i l'evolució i modernització de la política de residus. A més, aquesta llei, en el marc dels principis bàsics de protecció de la salut humana i de l'entorn, orienta la política de residus d'acord amb el principi de jerarquia en la producció i gestió dels residus, i maximitza l'aprofitament dels recursos i minimitza els impactes de la producció i gestió de residus [...]. Finalment, forma part de l'esperit de la Llei promoure la innovació en la prevenció i gestió dels residus, per facilitar el desenvolupament de les solucions amb més valor per a la societat en cada moment, aspecte que sens dubte [...] ha de contribuir a la conservació del clima.*
>
> *En aquesta mateixa línia, el legislador autonòmic va més enllà del legislador bàsic estatal, per tal de preservar millor el medi ambient, i estableix un seguit de mesures que es qualifiquen de protecció addicional. Es justifiquen així les obligacions que s'imposen als responsables de la primera posada en el mercat dels productes o envasos corresponents, amb l'objectiu que les autoritats ambientals puguin arribar a verificar el compliment efectiu dels objectius previstos en els programes de prevenció i plans de residus.*
>
> *(….) Com s'ha explicat abans, la capacitat d'establir normes addicionals de protecció a l'entorn i per raons d'interès general és el criteri que s'ha seguit a l'hora de legislar aspectes de la responsabilitat ampliada del productor amb vista a la nova Directiva de Parlament Europeu i de Consell per la qual*

es modifica la Directiva 2008/98 / CE relativa als residus, que modifica expressament l'article 8 d'aquesta i estableix els requisits mínims generals de la responsabilitat ampliada de productor.

S'assenyalen obligacions exigibles quan es regulin els sistemes de responsabilitat ampliada del productor, en els quals s'han de definir de manera clara les funcions i responsabilitats de tots els agents implicats; ha d'existir un sistema d'informació adequat i eficaç que permeti recopilar de manera efectiva dades sobre els productes comercialitzats en el mercat per als productors subjectes a la responsabilitat ampliada del productor, així com les dades sobre la recollida i el tractament de residus procedents d'aquests productes que especifiquin de manera adequada els materials de rebuig.

(…) En aquest context, es redacta la Llei de residus i sòls contaminats de les Illes Balears, partint de la consideració del principi d'autonomia institucional i distribució de competències entre l'Estat i la comunitat autònoma.

Quarta.- Com bé ens recorda el Tribunal Constitucional, la matèria de residus ha d'incardinar-se en el títol competencial del medi ambient, no podent oblidar la doctrina consolidada del Tribunal que assenyala que el bàsic, com a competència pròpia estatal en matèria de medi ambient, compleix una funció d'ordenació mitjançant mínims que s'han de respectar en tot cas, però que han de permetre que les comunitats autònomes amb competències en la matèria estableixin nivells de protecció més alts que no entrarien per aquest sol fet en contradicció amb la normativa bàsica de l'Estat. I més quan, com és el nostre cas, el nou esquema obligacional per als envasos comercials està preceptivament planificat i previst amb un horitzó temporal molt precís en la Directiva (UE) 2018/852.

No obstant l'anterior, la veritat és que l'article 28.1 de la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes Balears, està plenament vigent ja que no ha estat anul·lat ni sotmès a cap judici de constitucionalitat que, en cas que es dugui a terme, només podria realitzar-se sota la premissa del bloc de constitucionalitat, tenint en compte les competències que, d'acord amb el que estableix l'art. 149.1.23 CE corresponen a l'Estat, sense perjudici de les facultats de la Comunitat Autònoma d'establir normes addicionals de protecció, en virtut del que disposa l'article 30.46 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

La conclusió no pot ser altra que entendre que les mesures previstes en les disposicions normatives estatals han de respectar-se en tot el territori estatal com a normativa bàsica, però aquesta regulació no obsta perquè el legislador autonòmic pugui aprovar normes legals amb nivells més alts d'exigència, anticipant-se a l'Estat. En conseqüència, s'ha d'entendre que l'article 28 de la llei balear, a l'establir un nivell de protecció més alt que el que disposa la normativa bàsica estatal i ser coherent amb el que preveu la Directiva europea, no és contrari a l'ordre constitucional de competències.

Arribats a aquest punt, convé recordar la Sentència de Tribunal Constitucional de 22 de juny de 2017 que resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1397/2014, interposat pel Parlament de Catalunya contra alguns preceptes de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. Sent perfectament aplicables al cas que ens ocupa, entenem transcendentals les manifestacions que llavors feia el Tribunal Constitucional en ocasió de la unitat de mercat i de les limitacions que en defensa dels interessos generals poguessin derivar en l'exercici de la capacitat que tenen les comunitats autònomes per elaborar les seves pròpies polítiques:

> *"(…) quan una comunitat autònoma decideix orientar una regulació cap a un determinat fi, "està elaborant polítiques i, amb això, desenvolupant el genuí sentit que la Constitució i el seu Estatut li hagin atribuït competències en l'àmbit regulat" (STC 41/2016, FJ 4). La capacitat per decidir políticament fins i orientar cap a ells la regulació d'una matèria no és només una manifestació de el dret a l'autonomia política constitucionalment proclamada, sinó que és a més un reflex del principi democràtic mitjançant el qual el legislador, en aquest cas autonòmic, disposa d'un marge de configuració a l'hora de decidir les seves legítimes opcions polítiques.*

Finalment, per tal d'aclarir definitivament qualsevol dubte al respecte sobre la constitucionalitat de la Llei balear i la legalitat de l'actuació de l'Administració, la sentència incorrectament utilitzada per EE no pot extrapolar-se a la situació ara plantejada a les Illes Balears tenint en compte la seva transcendència política i calat jurídic, ja que aquesta sentència es refereix a objectius de reutilització, reciclat i valorització establerts pel Programa de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya (PRECAT20), aprovat mitjançant Decret 210/2018 de 6 d'abril, sent aquesta una norma de l'Administració de rang inferior al de la Llei, i de cap manera una manifestació de l'autonomia política a la qual es refereix el Tribunal Constitucional en els pronunciaments que ja hem citat.

Cinquena.- Aquesta Direcció general, entenent que és perfectament constitucional el text articulat de la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes Balears, i no havent-se anul·lat pel Tribunal Constitucional, no pot obviar de cap manera la seva plena vigència, com tampoc pot l'SCRAP discutir l'obligatorietat del seu compliment. Resulta, a més, obligació de l'autoritat ambiental el vetllar pel seu compliment fins a les últimes conseqüències, com no pot ser d'altra manera en un Estat de Dret, i per això és obligació d'aquesta Direcció General vigilar l'escrupolós compliment de la normativa legal vigent en la matèria.

Tornant a la qüestió objectiva que ens ocupa i com ja s'ha tingut oportunitat de dir, els contenidors groc i blau constitueixen la via de recollida establerta per EE a través dels ens locals, abonant-se les despeses inherents

a la seva gestió. Així, tots els envasos que disposin del logotip de punt verd que els identifica com acollits a l'SCRAP es dipositaran al contenidor groc i blau i EE ha d'assumir el cost de la seva gestió, siguin de tipus domiciliari o comercial; entenent que aquells envasos comercials que no s'identificaven amb el logotip de punt verd corresponien als quals, voluntàriament (fins ara), havien decidit eximir-se de l'aplicació de l'article 6 o secció segona, capítol IV, de la Llei 11/1997, d'envasos.

Però ara a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en virtut del que disposa l'article 28.1 de la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats es troben els envasos comercials igualment obligats a l'aplicació del principi de responsabilitat ampliada de productor i, per tant, entenem que han de: a) adherir-se a EE; b) registrar un sistema individual; o c) autoritzar com un nou sistema col·lectiu. En aquests dos últims casos, en la proposta que presentin, s'ha de definir el mecanisme pel qual pensen donar compliment a la recollida dels seus envasos.

Sisena.- De forma coherent amb tot l'anterior, hem de portar a col·lació l'àmbit i abast legal de l'autorització a EE a les Illes Balears, que és el dels residus "d'envasos" (sense discriminació o restricció a "domèstics" o "comercials"). Igualment, de la mateixa manera es preveu en el conveni marc posteriorment subscrit entre aquest SCRAP i el Govern de les Illes Balears. Per tant, no s'ajusta a la realitat qualsevol afirmació que posi en dubte o limiti l'abast del títol habilitant o dels convenis que actualment té subscrits, ja que en aquests acords hi ha mecanismes d'interpretació reglats. Així, afirmacions unilaterals en el sentit que l'actual SCRAP únicament pot recollir envasos domiciliaris i no està autoritzat per fer-ho amb els comercials o que, per fer-ho, requereix una autorització addicional, només es poden interpretar com a mal intencionades ja que no s'ajusten a la veritat i es fan fora de conducte reglamentari.

Tot i això, EE no té l'obligació, ni se li pot obligar, a que accepti l'adhesió d'aquells envasadors que, ignorem per quins motius, no vol admetre. El conveni marc signat entre EE i el Govern de les Illes Balears simplement especifica que s'ha de fer càrrec i compensar als Ajuntaments de tots aquells envasos adherits (comercials o de el tipus que sigui). Aquest Conveni posteriorment es complementa amb acords particulars signats amb els municipis i/o els consells insulars pel que fa a aquells aspectes concrets de tipus econòmic i dels mecanismes de recollida.

Setena.- Finalment, aquesta Direcció General de Residus i Educació Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient i Territori ha de recordar que la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes

Balears, no només no ha estat recorreguda davant el Tribunal Constitucional per inconstitucionalitat, sinó que ha estat fins i tot utilitzada com a exemple de norma disruptiva i sostenible davant la Unió Europea, preceptes considerats tots ells procedents en la resolució de la reclamació nombre 19.010.902, de 21 de maig de 2019, formulada davant el Defensor de el Poble i en els Acords Interpretatius establerts per la Comissió Bilateral de cooperació de l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (BOIB 05/12/2019 i una altra pendent de publicació).

Palma, a 16 de març de 2021