

LEY DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES

ASPECTOS ESENCIALES DE SU CONTENIDO

■ PEDRO POVEDA GOMEZ

Desde la entrada de nuestro país en la Unión Europea, y más especialmente a partir de que en el Acta Unica Europea el medio ambiente pasa a ser considerado como una verdadera política comunitaria, el análisis de nuestras normas nacionales pasa necesariamente por un estudio previo del trato que se viene dando a estas materias en las instituciones comunitarias.

En este sentido, desde el año 1973 se han adoptado cinco programas comunitarios de medio ambiente que han dado lugar a más de doscientas disposiciones normativas, entre las que ocupan un lugar considerable, tanto por el número como por la relevancia de alguna de ellas, las referidas a la gestión de los residuos.

El último de estos programas (vigente durante el período 1993/2000) es el V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (al que en adelante nos referiremos como V Programa), aprobado mediante Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y que tiene como antecedentes más directos la Declaración de Río y la Agenda 21, adoptadas en la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (CNUMAD), reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

De acuerdo con las modificaciones introducidas en el Tratado Constitutivo por el Acta Unica Europea, la estrategia perseguida con el V Programa consiste en integrar plenamente la política de medio ambiente en las demás políticas, mediante la participación activa de todos los agentes principales de la



sociedad (todas las Administraciones –la comunitaria, por supuesto, pero también las nacionales, regionales, locales, etc.–, las empresas y los ciudadanos), en lo que ha venido en denominarse "responsabilidad compartida", y con más y mejores instrumentos para controlar y modificar el comportamiento, como puede ser el uso cada vez más frecuente de las fuerzas del mercado (dirigidas, por ejemplo, a sensibili-

zar a fabricantes y consumidores para que se utilicen los recursos naturales con responsabilidad y se limiten al mínimo posible la contaminación y los residuos) o el fomento de acuerdos voluntarios e instrumentos similares de autorregulación (1).

Cuando se analiza la gestión de los residuos en el V Programa, la Comisión llega a la conclusión de que hay que detener, e incluso invertir, la tendencia que hasta el momento se venía observando de generar cada vez una cantidad mayor de residuos.

Para ello, se asume, en primer lugar, que la mejor forma de gestionar los residuos es evitar que se produzcan y, en segundo lugar, que los residuos no son sólo una fuente potencial de contaminación sino que, bien gestionados, pueden llegar a ser, además, materias primas secundarias. Con las anteriores conclusiones está fuera de toda duda que la Unión Europea ha apostado decididamente por dar prioridad a las políticas de prevención y por la potenciación de las actividades de reutilización, reciclado y valorización (2), siguiendo la línea ya asumida por la propia UE en la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos (3), recientemente revisada mediante Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997 (4).

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el residuo, y muy particularmente el residuo de envase, tiene que dejar de ser considerado como una basura inservible para pasar a ser una fuente de riqueza en sí mismo que, además, evite el consumo indiscriminado de materias primas.

En el V Programa se establece, asimismo, que en materia de gestión de residuos, podrán aplicarse instrumentos





económicos y fiscales como impuestos y gravámenes, de acuerdo con el principio de "quien contamina paga". Y, como cierre del sistema, se establece que el conjunto normativo de medidas sobre gestión de residuos debe completarse, entre otras medidas de corte normativo, con una directiva específica sobre envases y residuos de envases.

LEY 11/1997, DE 24 DE ABRIL, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES (5)

Como hemos visto, siguiendo las previsiones comunitarias expresadas en el V Programa, se dicta la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases (6), que va a significar una verdadera revolución en el tratamiento de una parte considerable de los residuos sólidos urbanos, como son los envases domésticos, fundamentalmente en los Estados miembros que no han implantado todavía sistemas propios de tratamiento de los envases.

Entre los Estados miembros que ya han aplicado estos sistemas, antes de la aprobación de la directiva, es preciso destacar a Alemania ("sistema DDS") y Francia ("sistema Eco Emballages") por su importante peso específico, tanto económico como político, en el seno de la Unión Europea, si bien también pusieron en marcha sistemas parecidos otros países como Bélgica ("Sistema FOST-PLUS"), Austria ("Sistema ARA") o Suecia ("Sistema REPA"). Igualmente, países como Dinamarca, Holanda, Italia o Luxemburgo adoptaron también medidas específicas en esta materia,

puestas en marcha mediante disposiciones normativas o acuerdos voluntarios entre los sectores económicos y las Administraciones públicas.

En el caso concreto de nuestro país, esta Directiva ha sido incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (7).

Al mismo tiempo, y con la finalidad de conseguir de forma efectiva los objetivos fijados en la citada Directiva comunitaria, se establecen una serie de medidas complementarias que, en su conjunto, configuran un sistema español de gestión de los envases y residuos de envases puestos en el mercado y generados, respectivamente, en el territorio nacional (8).

Este sistema recoge los aspectos positivos de los que se han puesto en marcha durante esta década en países de nuestro entorno (fundamentalmente, y como hemos dicho, en Alemania y Francia) y, a la vez, tiene un grado de singularidad suficiente como para distinguirse con identidad propia de cualquier otro, alcanzando los niveles de protección ambiental más exigentes.

En consecuencia, las líneas generales del que podemos denominar ya como "sistema español de envases y residuos de envases", tal como queda configurado en la Ley de Envases y Residuos de Envases, se pueden resumir de la siguiente forma (9):

OBJETIVOS PRIORITARIOS :

- **Prevención, minimización y reducción en origen**

Tal como se establece ya en el primer artículo, la norma tiene por objeto prevenir y reducir el impacto sobre el medio ambiente de los envases y de la gestión de los residuos de envases comercializados.

Para alcanzar los anteriores objetivos, se establecen medidas mediante las que se pretende conseguir, como primera prioridad, reducir, con carácter preventivo, la producción de residuos de envases y, en segundo lugar, cuando sea inevitable poner los envases en el mercado, favorecer su reutilización, así



como el reciclado y valorización de los residuos de envases, con la finalidad de evitar o reducir al máximo su tratamiento mediante operaciones de eliminación.

En la Ley, de acuerdo con la Directiva y con las previsiones del V Programa a que antes hicimos referencia, se establece que, además de la exigencia de determinados requisitos técnicos que se establecerán en vía reglamentaria (y entre los que figurará, de acuerdo con la directiva, la exigencia de que los envases se fabriquen de forma que su volumen y peso sea el mínimo adecuado para mantener el nivel de seguridad e higiene) la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas oportunas para prevenir y minimizar la producción de residuos de envases.

Estas medidas podrían ser del tipo de programas o acciones análogas, especialmente referidos al diseño y proceso de producción de los envases. Además de ello y como una medida preventiva de especial relevancia, la nueva Ley establece que antes del 30 de junio del año 2001 deberá reducirse un 10%, en peso, la totalidad de los residuos de envase generados.

En este sentido, el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/1997 ofrecerá, tal vez, una de sus más importantes novedades mediante la regulación de los planes empresariales de prevención de residuos de envases, que tendrán como finalidad minimizar y prevenir en origen la producción y la nocividad de residuos que se generen.



La solución más rentable para una distribución segura.



Disponibles en capacidades de 46, 55 y 64 L.
Compartimento protegido para fijación de etiquetas.
Paredes escalonadas para una mayor capacidad.
Protectores laterales para una mayor seguridad.

Integra[®] es el nuevo contenedor retornable, diseñado especialmente para reducir costes de manipulado y transporte. Garantiza una distribución segura gracias a su tapa integrada, que permite un cierre perfecto mediante su sistema de encaje y sellado

con precintos independientes. Especialmente indicada para el transporte de productos industriales, fármacos..., etc. **INTEGRA**[®] es encajable y apilable. Su diseño proporciona un ahorro de hasta un 65% del volumen para el transporte de retorno o en vacío.

 **Perstorp Plastic Systems**

Ctra. Nac. 301, km. 377. 30564 Lorquí - Murcia • Teléfonos (968) 69 12 27 - 69 12 80 • Fax (968) 69 05 52
Delegaciones: Barcelona (93) 843 75 09 - 843 75 91 • Madrid (91) 542 84 64 • Bilbao (94) 441 51 44

Solicite nuestro catálogo general





Estos planes deberán ser elaborados por los propios envasadores que pongan en el mercado un número tal de envases que sea susceptible de generar una elevada cantidad de residuos de envases (que se cuantifica en el propio Reglamento, en función del material utilizado) si bien también podrán ser elaborados a través de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados mediante los que los envasadores pongan sus productos envasados en el mercado.

• Fomento de la reutilización y el reciclado

Como complemento a las anteriores medidas de tipo preventivo, la Ley establece que las Administraciones públicas (se entiende que, igualmente, en el ámbito de sus respectivas competencias) podrán aplicar medidas de carácter económico, financiero o fiscal para favorecer la reutilización de los envases sin perjudicar al medio ambiente y de acuerdo con el Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

Junto a ello se establece también el compromiso de fomentar el reciclado de los envases, con lo que queda claro que la nueva norma apuesta, más allá incluso de lo que viene establecido en la propia Directiva de la Unión Europea, por dar prioridad al reciclado sobre la valorización energética a la hora de configurar la jerarquía de opciones de gestión de residuos de envases.



OBJETIVOS DE RECICLADO Y VALORIZACION

Siguiendo la Directiva, la norma establece que antes del día 30 de junio del año 2001, deberán alcanzarse, en el ámbito de todo el territorio nacional, los siguientes objetivos de valorización y reciclado (10), de acuerdo con la Directiva:

– Se valorizará el 50% como mínimo y el 65% como máximo, en peso, de todos los residuos de envases generados. En el marco de dicho objetivo

SALIMAN

Salón de Alimentos Manchegos

15 al 17 de Mayo de 1998

PABELLON FERIAL DE CIUDAD REAL

Organiza:



FUNDACIÓN
EMPRESARIAL
DE CIUDAD REAL

Ronda de la Mata, 1 - Bajo.
Tfno.: 926-227308
Fax: 926-223850
PABELLON FERIAL
Tfnos.: 926-216151/4093 Fax: 926-214596

Bajo el Patrocinio de:



EXCMA. DIPUTACION PROVINCIAL
DE CIUDAD REAL

TRANSPORTE OFICIAL



global, y en el mismo plazo, se reciclará el 25% como mínimo y el 45% como máximo, en peso, de la totalidad de los materiales de envasado que formen parte de los residuos de envases, con un mínimo del 15%, en peso, por cada material de envasado (11).

– Como complemento a lo expuesto, y de acuerdo con lo establecido en la propia Directiva comunitaria, se autoriza al Gobierno para revisar al alza los objetivos mínimos y máximos de reciclado y valorización, cumpliendo los requisitos señalados y previa consulta con las Comunidades Autónomas, los agentes económicos y la Comisión Mixta que analizaremos al final de nuestra exposición.

SISTEMAS DE RECUPERACION, RECOGIDA Y DEVOLUCION

• *Sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados y sistema de depósito, devolución y retorno.*

La directiva 94/62/CE obliga a los Estados miembros a poner en marcha "sistemas de:

– Devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos, con el fin de dirigirlos hacia alternativas de gestión más adecuadas.

– Reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos".

Según la citada Directiva, la finalidad de estos sistemas es permitir que se cumplan los objetivos fijados y tienen que estar abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y de las autoridades públicas competentes, de acuerdo con el principio de "responsabilidad compartida" recogido en el V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, tal como ya hemos visto.

Siguiendo estas indicaciones, la Ley diseña lo que podríamos considerar como "sistema español de recuperación, recogida y devolución" de residuos de envases y envases usados,



siguiendo las líneas generales de los sistemas ya puestos en marcha en Alemania y Francia, si bien se asemeja más a éste último. Así, este "sistema" se configura sobre una dualidad de "sistemas" obligatorios-voluntarios consistente, tal como veremos a continuación, en que los productos envasados tienen que ponerse obligatoriamente en el mercado mediante la aplicación de mecanismos conocidos como de "consigna" o "depósito" de los que los agentes económicos pueden eximirse si se responsabilizan ellos mismos de la recogida de los residuos de envases y envases usados mediante la suscripción de acuerdos voluntarios autorizados por las Comunidades Autónomas correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, el que hemos denominado "sistema español" de recuperación, recogida y devolución de residuos de envases y envases usados reúne las siguientes características, si bien es preciso hacer de antemano dos importantes precisiones.

– La primera de ellas es que las medidas que vamos a enunciar a continuación se aplicarán a todos los productos envasados que, con independencia del carácter primario, secundario o terciario del envase y del lugar en

que son consumidos, sean puestos en el mercado nacional de tal forma que sean susceptibles de ser adquiridos para su consumo por particulares, siempre y cuando la recogida de los residuos de envase generados corresponda a las Entidades Locales.

– En segundo lugar, es igualmente necesario indicar que las siguientes obligaciones (que serán también de aplicación a los envases comercializados mediante máquinas expendedoras automáticas y a la venta por correo) en ningún caso serán exigibles antes del día 1 de mayo de 1998 (12):

1. Sistema de depósito, devolución y retorno.

Este es el sistema que se establece como obligatorio y, a pesar de que se configura con un carácter intencionalmente desincentivador, garantiza que al menos se aplicará un sistema de recuperación de residuos de envases y envases usados en el caso de que los agentes económicos no suscriban los acuerdos voluntarios correspondientes, para eximirse de éstas obligaciones.

En principio, y para anticiparnos a algunas críticas que se han hecho a la norma en un claro desconocimiento de su contenido real, hay que aclarar que este sistema está pensado para envases no reutilizables, ya que los reutilizables podrán mantener su propio sistema de depósito, en el caso de que ya esté funcionando, de acuerdo con las excepciones que se establecen en la Disposición Adicional primera de la norma, tal como tendremos ocasión de ver.

En este sentido, la norma establece que los envasadores y los comerciantes de productos envasados o, cuando no sea posible identificar a los anteriores, los responsables de la primera puesta en el mercado de los productos envasados, estarán obligados a:

– Cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, una cantidad individualizada por cada envase que sea objeto de transacción, fijada por el Ministerio de Medio Ambiente previa consulta a las Comunidades Autónomas y a los Ministerios competentes por razón de la materia.



– Aceptar la devolución o retorno de los residuos de envases y envases usados cuyo tipo, formato o marca comercialicen, devolviendo la misma cantidad que haya correspondido cobrar de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

No obstante lo señalado anteriormente, los envasadores sólo estarán obligados a aceptar la devolución y retorno de los envases de aquellos productos puestos por ellos en el mercado.

Asimismo, los comerciantes sólo estarán obligados a aceptar la devolución y retorno de los residuos de envases y envases usados de los productos que ellos hubieran distribuido si los hubiesen distinguido o acreditado de forma que puedan ser claramente identificados.

Estos envases deberán distinguirse de aquellos otros acogidos a alguno de los denominados "sistemas integrados de gestión de residuos de envases y



envases usados", a cuyo efecto el Ministerio de Medio Ambiente aprobará la leyenda o el símbolo con el que deberán identificarse obligatoriamente en todo el territorio nacional.

El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, de acuerdo con lo anteriormente señalado, deberá entregarlos, en adecuadas condiciones de separación por materiales, a un recuperador, a un reciclador o a un

valorizador autorizados, o a un agente económico para su reutilización. Si éstos agentes económicos no se hicieran cargo de los residuos de envases y envases usados, se podrán entregar a un fabricante de envases o de materias primas para la fabricación de envases, quienes estarán obligados a hacerse cargo de los mismos, a precio de mercado, en los términos en que reglamentariamente se establezca.

2. Sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados

Como ya hemos visto anteriormente, los envasadores y comerciantes podrán eximirse de las anteriores obligaciones si participan en un "Sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados" derivado de los productos comercializados por ellos, que garantice su recogida periódica en el domicilio del consumidor o en sus proximidades (13).



Semana Verde de Galicia

SILLEDA • 27 / 31 DE MAYO • 1998

EL MAYOR ESCAPARATE AGROALIMENTARIO QUE USTED PUEDA VER

420.000 metros cuadrados en donde usted podrá encontrar las últimas novedades mundiales habidas en ganadería, alimentación, tecnolimentación, maquinaria industrial y en el sector forestal y hortofloral. Una año más, la Semana Verde demuestra su madurez como el más importante encuentro europeo entre los consumidores, las empresas y los profesionales del sector. El mayor escaparate del sector agroalimentario, donde usted no puede faltar.



Feira Internacional de Galicia - 36540 Silleda (Pontevedra) - ESPAÑA/Tel: 986- 58 00 50. Fax: 986- 58 08 65/58 01 62
<http://www.semanaverde.org>/Email: prensa@semanaverde.org





tos más relevantes, exige que estos sistemas integrados estén gestionados por una entidad que deberá tener personalidad jurídica propia y constituirse sin ánimo de lucro y se financiarán mediante la aportación por los envasadores de una cantidad por cada producto envasado puesto por primera vez en el mercado nacional, acordada, en función de los diferentes tipos de envases, por la propia entidad a la que se le asigne la gestión del sistema.

Igualmente, todos los productos envasados que se hayan puesto en el mercado a través de estos sistemas deberán identificarse a través de un símbolo acreditativo, que deberá de ser idéntico en todo el ámbito territorial del sistema integrado de gestión de que se trate (16).

Estos sistemas integrados garantizarán, en su ámbito de aplicación, el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización anteriormente citados y se plasmarán en acuerdos entre los agentes económicos, autorizados por cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se implanten (por períodos de cinco años, renovables de forma sucesiva), previa audiencia de los consumidores y usuarios (14).

Como decimos, la autorización de estos sistemas integrados tiene que ser concedida por las Comunidades Autónomas en las que se implanten territorialmente (en la práctica, por todas ellas, ya que el libre mercado exige que estos sistemas integrados tengan que implantarse, necesariamente, en todo el territorio nacional), por respeto a la distribución constitucional de competencias en esta materia tal como ha entendido el Tribunal Constitucional en muy reciente Jurisprudencia (15). No obstante, la norma introduce algunos mecanismos para que estas autorizaciones tengan un "mínimo común denominador" de tal forma que, con carácter básico, han de incluir una serie concreta de determinaciones, que deberán haber sido puestas de manifiesto por los agentes económicos en la propia solicitud de autorización.

La Ley, en concreto, y como espec-



zar en material móvil y en infraestructuras (Todo ello, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración que se tiene que suscribir).

Ahora bien, también en este caso el sistema español es singular debido a que no se ha querido imponer a las Entidades Locales ninguna obligación adicional, por lo que la participación de las Entidades Locales se configura como voluntaria, a través de la firma de convenios de colaboración con la entidad con personalidad jurídica propia a la que se le asigne la gestión del sistema integrado de que se trate, si bien la Ley obliga a las Entidades Locales que no participen en un sistema integrado de gestión a convenir con la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan un procedimiento para posibilitar el cumplimiento, respecto de los residuos de envases generados en su ámbito territorial, de los objetivos de reciclado, valorización y reducción anteriormente señalados.

Además de ello, la participación de las Entidades Locales en los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados se llevará a cabo a través de las Comunidades Autónomas a las que pertenezcan, cuando éstas tengan aprobados planes de gestión de residuos sólidos urbanos, lo que no alcanzará a la propia deci-

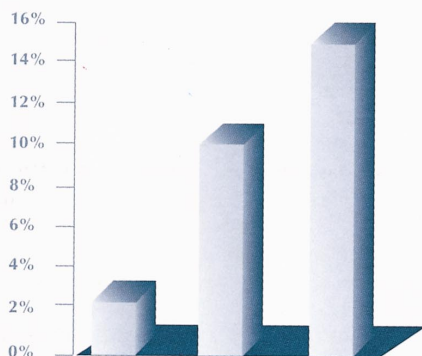


Papel

En 1993 OVELAR comenzó su expansión internacional, cinco años después abarca cuatro continentes. En Europa, tiene filial en Francia y distribuidores en el resto de los países. En Latinoamérica, además de sus filiales en México y Argentina, cuenta con distribuidores en Colombia, Venezuela, Chile, Brasil y Perú. Con su centro de operaciones en Taiwan se están introduciendo en el mercado asiático. Y su implantación en África, es ya una realidad.

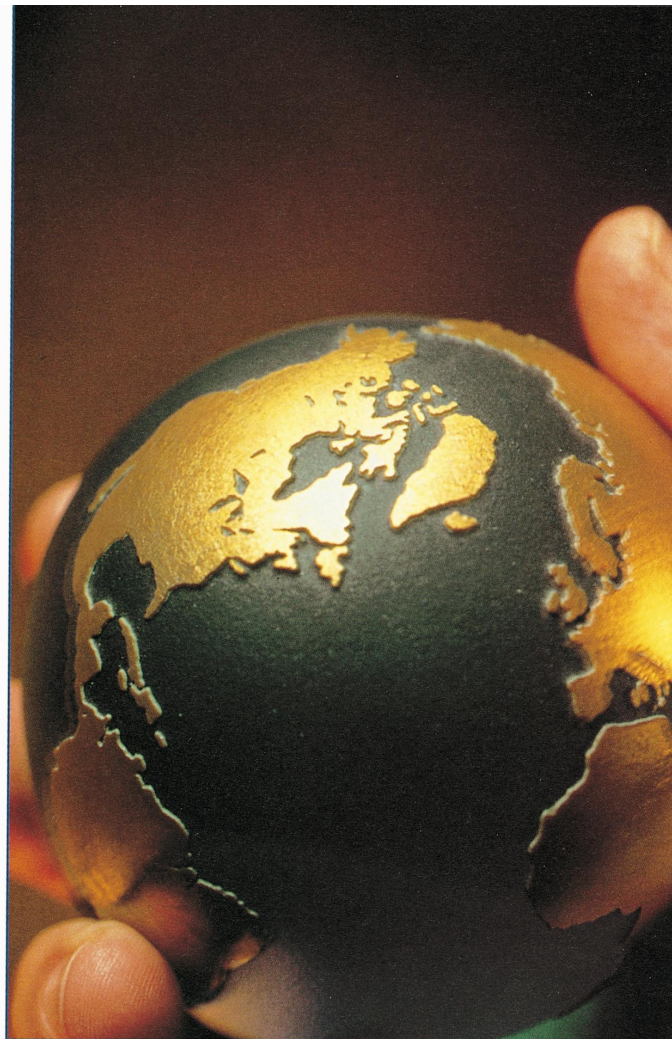
Hoy, OVELAR es líder indiscutible en España y su papel en el Mundo es cada vez más importante. Y todo gracias a su filosofía de trabajo y a la confianza de sus clientes.

Si quiere que su empresa haga el mejor papel, confíe en OVELAR y tendrá a toda una organización a su servicio.



Expansión de OVELAR en el Mundo

* % total facturación.



de la Exportación



Pol. Ind. El Guijar - Avda. El Guijar 17 . 28500 Arganda del Rey (Madrid).
Teléfono: (91) 876 03 30 - Fax: (91) 876 03 33



sión de las Entidades Locales de participar o no en el sistema integrado de gestión de que se trate.

Finalmente, una vez que los Entes Locales hayan realizado la recogida selectiva de los residuos de envases, los sistemas integrados de gestión deben garantizar que se destinen a las alternativas de gestión adecuadas (reutilización, reciclado o valorización energética) a menos que, como se indica en el Reglamento de desarrollo, una disposición específica exija para ellos un método determinado de gestión.

Hasta el momento, han solicitado autorización a las Comunidades Autónomas dos sistemas integrados de gestión. Uno de ellos, ECOEMBES (siglas de Ecoembalajes España), es el de mayor envergadura en términos cuantitativos, en la medida en que pretende abarcar todos los materiales de envasado, con excepción del vidrio; mientras que el otro, ECOVIDRIO, limita su actuación al material que se indica en su denominación, el vidrio, cuyos residuos se tienen que valorizar prácticamente en su totalidad mediante reciclado, al no ser susceptible de valorización energética (17).

3. Excepciones en la aplicación de estos sistemas

Quedan excluidos de la obligación de ser puestos en el mercado a través de alguno de los dos sistemas anteriores (no de la aplicación de la Ley, como es obvio), los residuos de envases industriales o comerciales, salvo que los responsables de su puesta en el mercado decidan someterse a ello de forma voluntaria (18). En este sentido, se consideran envases industriales o comerciales los que sean de uso y consumo exclusivo en las industrias, comercios, servicios o explotaciones agrícolas o ganaderas y que, por tanto, no sean susceptibles de uso y consumo ordinario en los domicilios particulares.

Quedan también excluidos los envases reutilizables a los que sea de aplicación lo establecido en las Ordenes Ministeriales de 31 de diciembre de 1976 y de 16 de junio de 1979 (modificadas por sendas Ordenes Ministeriales



de 30 de noviembre de 1981), por las que se regulan las garantías obligatorias de envases y embalajes en la comercialización de cerveza y bebidas refrescantes y de aguas de bebida envasadas, respectivamente (19).

Igualmente, quedan exceptuados del cumplimiento de estas obligaciones los envases reutilizables no industriales o comerciales para los que los envasadores y comerciantes hayan establecido sistemas propios de depósito, devolución y retorno, previa autorización de las Comunidades Autónomas en las que se implanten estos sistemas.

Los poseedores finales de los residuos de envases a los que sean de aplicación las anteriores exclusiones, estarán obligados, no obstante, a entregar los residuos de envases para su valorización o reutilización (en las mismas condiciones en que los entregan los poseedores finales de estos residuos en el sistema de depósito, devolución y retorno y en los sistemas integrados de gestión y que antes ya hemos analizado) y, además de ellos, el resto de agentes económicos implicados (fundamentalmente los envasadores y comerciantes) deberán suministrar determinada información a las Administraciones Públicas.

Por último, la norma incluye una autorización al Gobierno para que pueda establecer que queden también

excluidos del cumplimiento de las anteriores obligaciones determinados envases, por sus especiales características de tamaño, composición o diseño, pero siempre que quede suficientemente garantizado el cumplimiento de los objetivos de reciclado, valorización y reducción anteriormente señalados.

REQUISITOS APLICABLES A LOS ENVASES

La Ley establece que solamente podrán ser puestos en el mercado los envases que cumplan unos determinados niveles de concentración de metales pesados (que se irán exigiendo a lo largo de un calendario de aplicación gradual que irá desde el 30 de junio de 1998 hasta el 30 de junio del año 2001), así como los requisitos de tipo técnico que se relacionan en el Anejo, si bien en ambos casos, se autoriza al Gobierno para modificarlos, en vía reglamentaria.

De acuerdo con la Directiva, se presumirá que los envases se ajustan a estos requisitos cuando cumplan las normas armonizadas comunitarias que, en su caso, hayan sido dictadas por la Unión Europea o, en su defecto, las normas nacionales dictadas al efecto.

INFORMACION A LOS AGENTES ECONOMICOS Y A LAS ORGANIZACIONES ECOLOGISTAS

Antes del día 1 de julio de 1998, las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para que los agentes económicos, y en especial los consumidores y usuarios de envases, así como las organizaciones ecologistas, reciban una completa información sobre todos los aspectos regulados en la propia norma:

- Las características y contenido general de los sistemas integrados de gestión de residuos y envases y envases usados y del sistema de depósito, devolución y retorno, así como las diferencias existentes entre dichos sistemas.

- Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados que se han autorizado.

- Su contribución a la reutilización de los envases y al reciclado y valorización de los residuos de envases.



– El significado de los marcados que figuran en los envases, tal como existen en el mercado.

– El contenido del Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados.

PROGRAMACION E INSTRUMENTOS ECONOMICOS

• Programación

Como se ha podido apreciar a lo largo de esta exposición, la Ley de Envases y Residuos de envases diseña un esquema de organización administrativa respetuoso con la distribución constitucional de competencias entre las distintas administraciones públicas, en materia de medio ambiente (hemos citado, incluso, jurisprudencia constitucional reciente). En este esquema de distribución competencial, se atribuye al Estado una función planificadora, si bien sobre la base de la integración de lo previamente establecido en los planes elaborados por las distintas Comunidades Autónomas.

Así, el Gobierno (a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente) elaborará en el plazo de un año un Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados, que contendrá el conjunto de actuaciones sobre esta materia puestas en práctica en la totalidad del territorio nacional y deberá permitir la participación de los consumidores y usuarios en el seguimiento de su ejecución. Este Programa Nacional integrará los planes elaborados al efecto por las Comunidades Autónomas y se integrará en el Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

• Instrumentos económicos y fiscales

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, podrán adoptar medidas de fomento para el cumplimiento de los objetivos regulados en la norma.

Asimismo, se podrán establecer otras medidas económicas, incluidas, en su caso, las fiscales (obviamente, mediante una posterior disposición con rango de ley, si se trata de medidas de



tipo tributario, de acuerdo con el principio de legalidad tributaria recogido en la Constitución y en la Ley General Tributaria) cuando algún material de envasado no consiga alcanzar el objetivo mínimo del 15% de reciclado establecido para cada material de envasado, tal como ya hemos visto.

OTRAS DISPOSICIONES

Por último, en la parte dispositiva de la Ley, se incluye un Capítulo en el que se regula el régimen sancionador para el caso de incumplimiento de lo establecido en la norma, con la previsión de una sanción máxima de 100 millones de pesetas, en el caso de infracciones muy graves, a las que podrá añadirse, en determinados supuestos y como sanción accesoria, el decomiso de la mercancía. Además, en la parte final de la Ley, se incluyen varias disposiciones de entre las que podemos destacar:

• Organos Forales de los Territorios Históricos, Cabildos Insulares del Archipiélago Canario y Consejos Insulares de las Islas Baleares

En el ámbito de las Comunidades Autónomas del País Vasco, de Canarias y de las Islas Baleares, las competencias que en la norma se atribuyen a las Comunidades Autónomas podrán ser ejercidas por los Organos Forales de sus territorios Históricos, por los Cabildos y por

los Consejos Insulares, respectivamente, de acuerdo con lo establecido en los correspondientes Estatutos de Autonomía y, en su caso, en la legislación de cada Comunidad Autónoma.

• Fomento de los objetivos prioritarios en la contratación pública

Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para favorecer el orden de prioridades en las operaciones de gestión de residuos de envases a que hicimos referencia al comienzo de este trabajo (en primer lugar, prevenir y reducir la producción de envases y, en segundo lugar, tender a la reutilización, el reciclado o la valorización de los residuos de envases y envases usados) y promoverán el uso de materiales reutilizables y reciclables en la contratación de obras públicas y suministros (20).

Del mismo modo, para alcanzar los objetivos perseguidos por esta Ley, para determinar el coste real de la gestión de los residuos de envases y de los envases usados y, en general, para la puesta en marcha de las medidas establecidas en esta Ley, las Administraciones Públicas podrán celebrar, en el ámbito de sus competencias, convenios de colaboración con el resto de agentes económicos interesados.

• Islas Baleares y Canarias y Ceuta y Melilla

Los sistemas integrados de gestión de envases y residuos de envases deberán financiar el traslado de los residuos de envases y envases usados desde las Islas Baleares y Canarias y desde Ceuta y Melilla a la península, cuando no sea posible su tratamiento en esos lugares, de forma que dicho traslado se realice a coste cero.

El traslado, a los mismos efectos y con los mismos fines, de los residuos de envases acogidos al sistema de depósito, devolución y retorno, se costeará mediante ayudas financiadas por la Administración General del Estado.

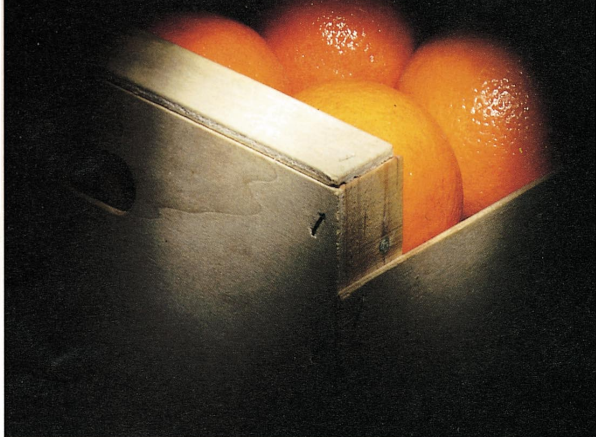
• Comisión Mixta

Se crea una Comisión Mixta, cuya composición se determinará reglamentaria-



MADERA Y PIEL

(DE SERIE)



Madera y piel. Elementos asociados a objetos de alto valor por los que hay que pagar, habitualmente, un sobreprecio.

Con nuestros envases, Vd. disfrutará de ambos elementos de serie. **Sin sobreprecio.** La piel la ponen sus productos naturales de alta calidad. La madera la ponen nuestros envases 100% naturales y reciclables, que le garantizan la más perfecta protección y conservación, son además los más resistentes, le ofrecen el mejor precio y servicio, ahorrándole espacio de almacenaje y gastos de montaje.



No se juegue la piel.
Utilice envases de madera.
(Lo demás son imitaciones)

FEDEMCO

FEDERACION ESPAÑOLA DEL ENVASE
DE MADERA Y SUS COMPONENTES

Para mayor información sobre GROW (Group Recycling of Wood)
consulte con: FEDEMCO. C/ Profesor Beltrán Báguena, 4 - 203
Tel. (96) 349 57 13 - Fax (96) 348 56 00 • 46009 Valencia
internet: <http://www.ctv.es/centex/fedemco.htm>



mente, que estará integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, a través de la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación, de los consumidores y usuarios, de los sectores industriales y comerciales afectados y de expertos técnicos y científicos sobre la materia.

Esta Comisión Mixta tendrá como finalidad analizar las posibilidades de reducción de envases de mayor consumo, así como estudiar la posibilidad de solicitar a la Comisión Europea la autorización para revisar al alza los objetivos de reciclado y valorización.

• **Materiales de envasado de especial consideración.**

Una segunda manifestación del principio de prevención es la disminución, no sólo de la cantidad de residuos de envases generados, sino también de la toxicidad de los componentes empleados para su fabricación y en este sentido la norma sobre envases establece dos importantes medidas:

- Los Ministerios de Medio Ambiente y de Sanidad y Consumo realizarán una evaluación de los aditivos nocivos y peligrosos utilizados en la fabricación de envases, con vistas a establecer, transcurridos dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, un calendario para su sustitución por otras sustancias alternativas.

- En relación con la utilización del policloruro de vinilo (PVC) como material de envasado, el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley de Envases, propondrá, oídos los agentes económicos y sociales, las medidas oportunas en base a las conclusiones del estudio técnico que elaborará una Comisión de expertos de reconocido prestigio. □

PEDRO POVEDA GOMEZ

Vocal Asesor en el Gabinete Técnico del Subsecretario
Ministerio de Medio Ambiente



NOTAS

(1) En relación con los acuerdos voluntarios, véase la Recomendación de la Comisión 96/73/CE, de 9 de diciembre de 1996, relativa a los acuerdos sobre medio ambiente por los que se aplican Directivas comunitarias (DOCE L nº 333, de 21-12-1996).

(2) Las famosas tres "erres" de protección ambiental: reducción, reutilización y reciclado, si bien en la actualidad ya está comúnmente admitido que hay que sustituir la primera "erre" por una "p", por ser más correcto el empleo del término "prevención" que el ya superado de "reducción". No obstante, y como dato anecdótico, tampoco falta quien opina que a los términos de "prevención", "reutilización" y "reciclado" habría que añadir el de "recuperación", con lo que nada nos impediría seguir hablando de las "tres erres" sin miedo a ser acusados de anticuados.

(3) DOCE C nº 122, de 18-5-1990.

(4) DOCE C nº 76, de 11-3-1997.

(5) Para un análisis más profundo del contenido de la Ley de Envases y Residuos de Envases (así como de los antecedentes, legislación comparada, datos técnicos..., etc.) puede consultarse el siguiente libro del mismo autor: POVEDA GOMEZ, P., "Envases y residuos de envases. Nueva legislación. Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril". Ed. Ex-Libris. Colección "Manuales de Medio Ambiente". Madrid, 1997.

(6) DOCE L nº 365, de 31-12-1994).

(7) BOE Nº 99, de 25-04-1997.

(8) En el Reglamento de la Ley se pretende, entre otros aspectos, desarrollar técnicamente el propio concepto de envase y, en este sentido, se considerarán envases las bolsas de un solo uso entregadas o adquiridas en los comercios para el transporte de la mercancía por el consumidor o usuario final. Igualmente, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 94/62/CE, son envases los artículos desechables que se utilicen con el mismo fin que los envases como son, entre otros, las bandejas, platos, vasos, cubiertos y otros artículos desechables que se empleen, principalmente en hostelería y restauración, para suministrar el producto y permitir o facilitar su consumo directo o utilización. En sentido contrario, no serán envases los envoltorios y una gama concreta de productos que se enumeran en el Anejo 1 del propio Reglamento, tales como sobres, encendedores, recambios para estilográficas o bolígrafos, etc.

(9) En el momento de escribir estas líneas, está prácticamente finalizado, y a expensas de su aprobación por el consejo de Ministros, el Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 11/1997, razón por la cual en este trabajo sólo haremos referencia a aquellos aspectos de este importante proyecto normativo sobre los que existe actualmente un amplio grado de consenso y, por tanto, es previsible que figuren en el texto definitivamente aprobado por el Gobierno.

(10) De acuerdo con la Directiva 94/62/CE –que en este caso se limita a realizar una remisión a los Anejos correspondientes de la "Directiva marco" de residuos– en materia concreta de envases la única diferencia entre la valorización y el reciclado es que este último método de aprovechamiento no incluye la incineración con recuperación de energía, mientras que la valorización sí lo incluye.

(11) Como objetivo intermedio, a los 3 años habrá que reciclar al menos el 15% global, con un mínimo del 10%, en peso, por cada tipo de material de envasado.

(12) En principio, la Ley 11/1997 estableció que estas obligaciones serían exigibles a partir del día 1 de enero de 1998, fecha que posteriormente fue ampliada hasta el 1 de mayo del mismo año por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Disposición adicional trigésima octava).

(13) No obstante, la norma habilita al Gobierno para que, en vía reglamentaria, pueda decidir que determinados envases no puedan acogerse a esta exención -y, por tanto, tengan obligatoriamente que ponerse en el mercado a través del "sistema de depósito, devolución y retorno", cuando su composición química o del material que han contenido no presenten características de peligrosidad o toxicidad que comprometan el reciclado o la disposición de las distintas fracciones residuales finales constitutivas de los residuos municipales o supongan un riesgo para la salud humana o el medio ambiente.

(14) La autorización quedará sujeta a la prestación de una fianza, aval bancario u otro tipo de garantía, en cuantía suficiente, a juicio de la Administración autorizante, para responder del cumplimiento las obligaciones de contenido económico que, frente a las Administraciones Públicas, se deriven de la actuación de los sistemas integrados de gestión.

(15) A título de ejemplo, baste citar las Sentencias del Alto Tribunal números 329/93, de 12 de noviembre, 102/1995, de 26 de junio y 156/1995, de 26 de octubre.

(16) Este símbolo se denomina, comúnmente, como "punto verde", por asimilación de los símbolos utilizados en el sistema francés y alemán si bien esta expresión es también utilizada, vulgarmente, para referirse a la cantidad individual que se aporta por cada envase, para financiar el sistema.

(17) A pesar de que nos vamos a encontrar con dos sistemas integrados de gestión hay que anticipar que, en aras de la racionalidad, ECOEMBES y ECOVIDRIO suscribieron el 11/4/97 un convenio de colaboración "para lograr el cumplimiento más eficiente de los objetivos de valorización y reciclado fijados por la Ley de Envases y Residuos de Envases" que, a buen seguro, permitirá unas relaciones más fluidas con las Administraciones competentes (fundamentalmente con Entidades Locales y Comunidades Autónomas) y un mejor servicio a los consumidores finales de productos envasados.

(18) En el Reglamento de la Ley se pretende contemplar la posibilidad de que los responsables de la puesta en el mercado de envases industriales o comerciales podrán hacerlo, de forma voluntaria, a través de sistemas integrados de gestión similares a los regulados en la Sección 2ª del Capítulo IV de la Ley 11/1997.

En estos casos, la recogida, transporte y demás operaciones de gestión que se realicen con los residuos de envases industriales o comerciales se ajustarán a lo establecido en la legislación sobre residuos (y particularmente la de residuos tóxicos y peligrosos) razón por la cual, cuando la recogida de estos residuos sea competencia de las Entidades Locales se aplicarán las mismas normas que regulan la participación de las Entidades Locales en los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, en los artículos 9 y 10.2 de la Ley 11/1997.

(19) Estas dos Ordenes Ministeriales regulan dos sistemas de recogida similares al que la Ley denomina sistema de depósito, devolución y retorno, prácticamente con la única diferencia de que la cantidad del "depósito" es fijada por los envasadores (en lugar de hacerlo el Ministerio de Medio Ambiente) con la única limitación de que no sea superior al valor de reposición de los propios envases.

(20) En este sentido, hay que destacar que el Ministerio de Medio Ambiente ha aprobado la Orden de 14 de octubre de 1997 (BOE nº 259, de 29-10-1997) mediante la que se fijan los criterios de modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que han de regir la contratación en el citado Departamento, para incluir la valoración ambiental como exigencia objetiva de resolución de los concursos que se convoquen.

