

“HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR. ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY FORAL 14/2018, DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD”

Autor: Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Navarra

Sumario:

- I. El problema de los residuos
- II. Características de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad
- III. Aspectos más destacados de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad
- IV. Conclusión

I. EL PROBLEMA DE LOS RESIDUOS

En el presente artículo, de manera sucinta trataré de exponer brevemente algunos, no todos, aspectos que considero más significativos sobre la reciente Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad para Navarra, con la que se pretende avanzar hacia la sociedad del reciclado de alta calidad y en definitiva hacia los objetivos de una economía circular.

Es necesario recordar una vez más que hablamos de residuos, un problema ambiental de nuestra sociedad de desarrollo basada en el productivismo, en el desarrollismo, en la cultura de la megamáquina, de la utilización efímera de los productos y en el “comprar, tirar, comprar”. Como señala el Papa en su Encíclica *Laudato si* “sobre el cuidado de la Casa común” “(...) una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar, porque el planeta no podría ni siquiera contener los residuos de semejante consumo” (#50). “El hecho de reutilizar algo en lugar de desecharlo rápidamente, a partir de profundas motivaciones, puede ser un acto de amor que exprese nuestra propia dignidad.” (#211 *in fine*)

Ante este problema planetario, late con fuerza el principio de pensar global, actuar local, principio básico del Derecho ambiental sabiendo que uno de los objetivos del PNUMA de la ONU dentro de los denominados Objetivos del Milenio, hace referencia a poner fin a los vertederos incontrolados y lograr una gestión respetuosa con el medio ambiente de los residuos, así como reducir su generación a través de la prevención.

El Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión “*Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de ESPAÑA*” que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados” de 3 de febrero de 2017, destaca que convertir los residuos en un recurso requiere:

- La plena aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluida la jerarquía de residuos; la necesidad de garantizar la recogida selectiva de residuos; los objetivos de desvío de residuos de los vertederos, etc.
- Reducir la producción de residuos per cápita y la generación de residuos en términos absolutos.
- Limitar la recuperación de la energía a los materiales no reciclables y eliminar gradualmente el vertido de residuos reciclables o recuperables.

Hacia estos objetivos debe ir toda política ya sea comunitaria, estatal, autonómica o local en materia de residuos y hacia estos objetivos se encamina la Ley Foral de residuos.

En consonancia con lo señalado, en febrero de 2018, el entonces Ministerio de Medio Ambiente (actual Ministerio de Transición Ecológica) hizo pública la Estrategia Española de Economía Circular con una serie de objetivos a partir de los cuales deben derivarse las actuaciones específicas que integrarán los correspondientes planes de acción, destacando entre ellas, el “*Favorecer la aplicación efectiva del principio de jerarquía de los residuos, promoviendo la prevención de su generación, fomentando la reutilización, fortaleciendo el reciclado y favoreciendo su trazabilidad.*”

Lamentablemente, aún estamos lejos. La Comisión ya ha enviado el pasado mes de noviembre de 2018 al Gobierno de España un dictamen motivado por la existencia de vertederos ilegales pendientes de cierre, sellado y regeneración. Previsiblemente la Comisión tomará una vez más la decisión de llevar a España ante el TJUE lo que conllevaría una nueva condena por incumplimiento.

Por tanto, vemos claramente como la vulnerabilidad del medio ambiente, de los parámetros fundamentales de la biosfera, ante la gestión inadecuada de los residuos es un problema de primera magnitud.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD

En primer lugar, diré que la reciente Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad, es una ley novedosa y también ambiciosa, que apuesta decididamente por unos ambiciosos objetivos en un ámbito temporal corto. Como es sabido, esta Ley deriva del mandato que el propio Gobierno foral se autoimpuso en el propio Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Navarra (2017-27), aprobado un año antes y en el que se apuesta decididamente por determinadas alternativas de gestión, a diferencia del Plan anterior que fue anulado por el TSJN a raíz de la falta de concreción en la ubicación de la planta de tratamiento principal que no era otra que una incineradora.

En segundo lugar, es una Ley deseada. Ya el profesor Alenza García venía denunciando la orfandad legislativa de los residuos en Navarra, si bien no se trata de una ley que regule *in totum* el régimen jurídico de los residuos dado que contiene varias referencias a la exhaustiva ley estatal LRSC 22/2011. Aquí el legislador foral ha huido de la reproducción literal de los preceptos contenidos en la legislación básica algo que sí hacen muchas leyes autonómicas. Las opciones del legislador autonómico son varias y creo que esta ha sido buena. Así en lo que se refiere a los principios, a las competencias (con matizaciones) y a las técnicas de intervención (autorización, comunicación previa) sobre actividades de producción y gestión se ha remitido en bloque a la LRSC, optándose principalmente por el ejercicio de cierto desarrollo legislativo y sobre todo de normas adicionales de protección no exentas tampoco de posibles problemas a futuro.

En tercer lugar se trata de una Ley participativa, como también lo fue el Plan del que dimana, una Ley en la que el Gobierno y la Administración foral ha abierto períodos de discusión, alegaciones y aportación del público interesado y del público en general. El resultado ha sido abrumador dado que el tema de los residuos, como se ha visto, despierta no pocas sensibilidades, especialmente a nivel local por la competencia de los EELL en la recogida y gestión de los residuos domésticos y comerciales, así como en otros grupos y colectivos.

Por último, a mi juicio, ha sido una Ley valiente adelantando determinadas prohibiciones (a las que se ha sumado el proyecto de las Islas Baleares) respecto al empleo de determinados envases y plásticos que posteriormente ha asumido la UE con la inminente aprobación de normas tendentes a eliminar determinados envases y acabar con la plaga del plástico y los microplásticos

presentes ya hasta en nuestro torrente sanguíneo al haberse incorporado de manera clara en nuestra cadena trófica.

Es una Ley que entre sus objetivos también cita, además de los objetivos de jerarquía de gestión y economía circular, el cambio climático con un modelo de gestión de residuos con menor emisión de GEI, además de fomentar la prevención, la reutilización y el reciclado a través de la recogida selectiva fomentando a la vez una verdadera economía circular.

La Ley no es extensa, dado que como se ha dicho no reproduce la LRSC. Se estructura en diez títulos, 78 artículos y varias disposiciones.

III. ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD

En este breve artículo, me gustaría por tanto destacar algunos aspectos de la Ley Foral, de manera telegráfica y también jurídicamente.

PRIMERO.- En los dos primeros títulos se establece su ámbito, principios y competencias, así como la planificación en materia de residuos. Se remite a lo establecido en la LRSC en materia de principios, se detallan las competencias forales y locales, y se desarrolla más pormenorizadamente lo relativo al Plan de residuos. En concreto, el contenido del Plan, procedimiento, vigencia, revisión, seguimiento, control y los planes locales de residuos. Nada que objetar, deja claro el procedimiento y qué deberán contener los futuros planes forales de prevención y gestión de residuos, así como sus modificaciones. Es curioso que la Ley haya derivado en cierto modo del Plan y ahora regule exhaustivamente éste.

SEGUNDO.- Se crea la figura del Ente Público de Residuos de Navarra.

Con este Ente se pretende una “gobernanza compartida y coordinada” entre Gobierno de Navarra y las Entidades Locales con el objetivo de coordinar la gestión de servicios en materia de residuos.

Se trata de la primera cuestión irresuelta de la Ley, ya que estamos ante un Ente que aún no ha sido creado, dada la indefinición en la que incurre. Sabemos que al ser un ente público no será una empresa pública, pero a partir de ahí, lo que sí establece la Ley es que será participado por las EELL de Navarra y por la Administración de la CFN. Su adscripción es voluntaria lo cual puede ser un problema si no se adhirieran todas EELL, ello haría difícil la coordinación que aparece como su principal función.

El propio Consejo de Navarra en su dictamen 10/2018, de 26 de marzo sobre el proyecto de ley señala que “*hubiera sido deseable que se hubiera avanzado más acerca de la naturaleza jurídica del Ente público de residuos de Navarra, así como la autoridad que lo vaya a crear y el procedimiento a seguir de sus normas reguladoras*”.

Para hacer atractivo el nuevo ente a todas las EELL (hasta ahora el Consorcio lo era para todas excepto para la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona), se prevé expresamente que en su órgano de decisión tendrán presencia mayoritaria las entidades locales competentes. No se ha querido que sea el Gobierno de Navarra, lo cual a mi juicio empece las necesarias competencias de coordinación que tiene, algo que puede plantear problemas para tomar decisiones importantes en función de las mayorías que se fijen a la hora de tomar decisiones y de las cuotas de participación que se asignen a cada uno de los EELL participantes.

Mientras tanto, la DT1^a de la Ley señala que en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley foral, el Gobierno de Navarra promoverá la creación del Ente Público de Residuos y la consiguiente disolución del Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra. Hasta que el Ente no sea creado, el actual Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra asume las funciones que la ley foral atribuye al citado Ente en relación con la gestión del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, con la consulta preceptiva para el reparto del Fondo.

No obstante, vencido el plazo, su creación es inminente. La recientísima reforma de la Ley Foral de Administración Local de Navarra aprobada por el Parlamento Foral el pasado 31 de enero, ha introducido la figura de las Mancomunidades de Planificación General, entes públicos creados con el fin de coordinar la prestación de servicios de competencia local que la legislación les atribuya, residuos entre otros. Estas Mancomunidades estarán integradas por la Administración de la Comunidad Foral, las Comarcas que crea la reforma de la LFAL y los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes y superior si así lo solicitan éstos.

Esta parece ser que será la forma del Ente Público de Residuos de Navarra que ejercerá la muchas e importantes funciones que el artículo 16 LFR le atribuye, y por destacar una sobre todas, la autoliquidación e ingreso del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero que corresponda a las entidades locales, así como de la distribución de su importe entre estas en función de la calidad y cantidad de los residuos entregados por cada una de ellas.

TERCERO.- La creación del impuesto sobre el vertido y la incineración.

Medida estrella, con la que se trata de hacer efectivo el principio de quien contamina paga y cuyo objetivo es recaudar lo menos posible porque, gravándose el vertido, ello supondría que se va en el buen camino de la sociedad del reciclado o la economía circular y el ansiado vertido cero.

Se trata de un impuesto indirecto, de naturaleza real y extrafiscal. Una medida que no es nueva. Una medida que el actual PGRN y su predecesor anulado por el TSJ de Navarra ya preveían como objetivo principal.

Para la implementación de esta medida, recientemente, se ha aprobado la Orden Foral 103/2018, de 25 de julio, por parte del Consejero de Hacienda, por la que se aprueba el modelo 366 de autoliquidación del “Impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos” y la repercusión en factura del mencionado impuesto.

Se trata de un tributo que grava el vertido y la incineración en instalaciones de la CFN con una finalidad desincentivadora de estas formas de gestión en aras a lograr la jerarquía en la gestión de residuos. Es compatible con las tasas municipales, de hecho, el sujeto pasivo en materia de residuos domésticos y comerciales van a ser los municipios que repercutirán en buena medida vía tasa el impuesto de vertido. Por otro lado, los sectores industriales que vierten sus residuos, tendrán que adoptar las medidas oportunas para optar por otras formas de gestión si no quieren encarecer su proceso productivo.

Es un tributo finalista, destinado al Fondo de residuos que deberá destinarse a la realización de los fines previstos en la propia Ley y que se detallan en el artículo 43 LFR con el fin de alcanzar los objetivos de prevención, reutilización, reciclado de alta calidad, sensibilización, educación y formación, mejora de los sistemas de recogida selectiva o el establecimiento de pago por generación.

Justificación del Impuesto sobre el vertido.

Para lograr estos objetivos citados, además de la concienciación ciudadana, de la apuesta decidida por medidas positivas en aras a lograr una recogida selectiva de los diferentes flujos de residuos que posibiliten su reutilización o reciclado de alta calidad, otro de los elementos fundamentales es el establecimiento de medidas disuasorias como los impuestos sobre la eliminación mediante vertido o incineración.

El mismo Documento de la Comisión antes citado sobre España y su cumplimiento de la normativa ambiental comunitaria pone de relieve que en España los ingresos de la fiscalidad medioambiental como porcentaje del PIB están entre los más bajos de la UE, señalando que el establecimiento de impuestos ambientales *"Se trata de un aspecto fundamental, ya que gravar la contaminación y el uso de los recursos aportaría ingresos adicionales y, al mismo tiempo, contribuiría a desincentivar actividades que puedan suponer un mayor coste en el futuro en lo que a limpieza, gastos sanitarios, etc., se refiere. Estos ingresos suplementarios podrían, asimismo, sustituir los recortes en el gasto."*

No deben sorprendernos las figuras impositivas ambientales que gravan la contaminación, estamos ante una clara manifestación del principio de quien contamina paga, de manera que aquéllos (entidades locales o industrias) que opten por esta forma de gestión de sus residuos deben saber que pagarán más y quién apueste por otras alternativas de gestión, pagará menos. Con ello se incentiva la prevención (generando menos residuos), la reutilización y el reciclado de alta calidad, operaciones exentas de cualquier impuesto ambiental.

Por otro lado, este tipo de impuesto si realmente es ambiental, debe articularse como un tributo finalista, destinándose su recaudación a la protección ambiental y en concreto a la financiación de las medidas encaminadas a hacer efectiva la política y los ambiciosos objetivos de los Planes de residuos (recogida selectiva, objetivos de reutilización y reciclado, financiación de infraestructuras, sensibilización ciudadana).

El propio Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR, 2016-2022) señala que *"La introducción de instrumentos económicos es una de las herramientas más efectivas para avanzar en estos cambios y aplicar la jerarquía de residuos de forma que se incremente significativamente la prevención, reutilización y reciclado. Entre los instrumentos económicos que pueden ser de gran utilidad se encuentran: - el uso de impuestos al vertido y a la incineración"*.

Estamos ante un impuesto ambiental autonómico propio ya establecido en varias Comunidades Autónomas que desde hace años vienen aplicando impuestos sobre el vertido de residuos, ya sean domésticos, comerciales o industriales, peligrosos o no. Es el caso de Cataluña, Extremadura, Castilla y León, Murcia, Madrid, La Rioja o Cantabria, Comunidades Autónomas en las que su implantación ha sido pacífica y con la que se ha conseguido reducir el vertido y obtener recursos si bien no en todos los casos con un carácter finalista ambiental para la financiación de la política ambiental en materia de residuos.

CUARTO.- Las previsiones en relación con el sistema de Depósito-Devolución-Retorno.

Una de las novedades que se han ido predicando de la LFR es su posible apuesta por el sistema de depósito-devolución-retorno (DDR) en materia de envases. No es del todo así, sino que de manera cautelosa y en consonancia con las medidas previstas en el Plan, se prevé la posibilidad de implementación de una manera complementaria a los sistemas integrados de gestión a través de los que se plasma la responsabilidad ampliada del productor en materia de residuos.

Como es bien sabido, de acuerdo con la Directiva de envases, el DDR tiene un carácter voluntario, tal y como se desprende del artículo 31.3 *in fine* LRSC “*La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d).*” Ello no obsta al establecimiento de medidas de fomento con los productores para que opten por este sistema.

La Ley Foral de acuerdo con lo previsto en el Plan de Residuos de Navarra contiene referencias a la posibilidad de que el Gobierno de Navarra pueda (“*podrá*”) implementarlo de manera complementaria, como mejora ambiental y de gestión, y haciendo exclusivamente referencia a una serie de supuestos de hecho de imposición obligatoria que son los mismos que los que se prevén en el artículo 31.2 LRSC.

Así, el artículo 26 LFR “Otros sistemas de gestión” establece que:

3. El sistema de depósito, devolución y retorno señalado en el apartado anterior se establece como complementario en alguno o algunos de los siguientes supuestos:

a) Si se trata de residuos de difícil valorización o eliminación. b) Si se trata de residuos cuya peligrosidad exija el establecimiento de este sistema para garantizar la gestión correcta. c) Cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente. d) Por razones de protección ambiental adicional en virtud de las competencias que, en esta materia, atribuye a la Comunidad Foral de Navarra el artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

4. El establecimiento de estos sistemas tiene que justificarse en su viabilidad técnica y económica y atendiendo al conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y tiene que garantizar el funcionamiento correcto del mercado.

Es un artículo que *mutatis mutandis* señala los mismos supuestos que el artículo 31.2d) LRSC, “*podrán ser obligados a establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de*

residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente."

Por consiguiente, lo primero que habrá que analizar es la necesidad y oportunidad en Navarra, estudiar los índices de recogida selectiva mediante contenedor amarillo de envases y residuos de envases para su posterior reciclado de alta calidad, de manera que se pueda afirmar que haya un problema de *littering* estructural o poca concienciación ciudadana que determinara el incumplimiento de los objetivos de gestión fijados cada vez más ambiciosos. Pero esto corresponde valorarlo al propio Gobierno de Navarra y al Ente, así como la conveniencia de estructurar todo este nuevo sistema, con lo que ello supondría desde el punto de vista del coste y de funcionalidad.

Surge en este punto una duda. La LRSC en su artículo 31.3 establece que la competencia corresponde al Consejo de Ministros mediante Real Decreto y sobre esto ya se ha pronunciado el TS en varias sentencias de 15 diciembre de 2016 (SSTS 2634, 2636 y 2367/2016) en relación con el Decreto andaluz de residuos. En este sentido se remarca la competencia del Estado, exigiendo Real Decreto, justificación de su viabilidad técnica y económica, y garantizando el correcto funcionamiento del mercado interior, en definitiva la unidad de mercado.

El hecho de que desde el Estado no se haya implantado o establecido puede plantear algunas dificultades si lo decide hacer alguna Comunidad Autónoma más aún si tenemos en cuenta esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se anula varios de sus preceptos y en las que el TS se pronuncia en particular sobre la competencia estatal establecida en el 31.3 párrafo primero.

En nuestros días, se están produciendo a nivel estatal iniciativas o proposiciones de modificación legislativa en el sentido de apostar por el sistema de DDR para determinados flujos de residuos, pero de momento, a la vista de lo señalado, parece complicado que una Comunidad Autónoma por sí sola pueda y con carácter obligatorio imponer este sistema que además la propia LRSC de acuerdo con la propia Directiva de envases y residuos de envases y la LERE 11/1997 (en lo que aún queda vigente, rebajada ahora a rango reglamentario) prevén en cuanto a su voluntariedad y alternatividad del SIGRE opción a la que pueden acogerse los productores y envasadores.

En cualquier caso, como hemos visto, la LFR reproduce los supuestos habilitantes de la LRSC y en ningún caso predica su imposición sino su establecimiento con carácter complementario al SIGRE cuando se den determinados supuestos habilitantes que son los mismos que prevé la LRSC.

En este sentido, el artículo 26 LFR en su apartado 5 en cualquier caso, establece de acuerdo con lo previsto en el PGRN, que *“El Gobierno de Navarra elaborará estudios técnicos y participará en experiencias demostrativas y proyectos piloto que pueda considerar necesarios para el establecimiento de cualquiera de los sistemas de depósito, devolución y retorno.”* En consonancia, en su **Disposición Transitoria Cuarta** señala que el Gobierno de Navarra presentará en el plazo de 2 años los resultados e informes de conclusiones obtenidos a partir de la realización de los estudios técnicos y experiencias demostrativas del sistema de depósito, devolución y retorno, que deberá contar con la participación de las partes implicadas como ayuntamientos, mancomunidades, empresas, fabricantes, consumidores, sindicatos, cadenas de distribución, pequeño comercio, hosteleros y gestores actuales de residuos de envases.

Con ello se trata de fomentar este sistema en determinados sectores y siempre desde la voluntariedad, dado que la obligatoriedad sólo cabría en las excepciones citadas y siempre de manera complementaria.

QUINTO.- Recogida selectiva obligatoria de Materia orgánica y establecimiento de ambiciosos objetivos

- **Sobre la materia orgánica, apuesta decidida en materia de residuos domésticos.**

En el objeto de la Ley se cita alcanzar los objetivos de cambio climático, y como es sabido pueden reducirse emisiones de gases de efecto invernadero (CH₄) mediante la adecuada gestión de la materia orgánica de los residuos municipales (domésticos y comerciales) para su posterior compostaje y con ello reducir las emisiones de vertederos más o menos incontrolados.

En este punto el ambicioso pero realista artículo 20 LFR, establece a partir del 1 de enero de 2022, la obligatoriedad de la recogida selectiva la fracción de materia orgánica de los residuos domésticos y comerciales para toda la población de Navarra, para su compostaje o biometanización con los siguientes objetivos:

- a) 50% en peso para 2020. b) 70% en peso para 2027.

Fijándose a su vez un contenido máximo **de impropios de la fracción orgánica** recogida que no deberán superar

- a) 20% en peso para 2020. b) 15% en peso para 2022. c) 10% en peso para 2027.

Sobre la base de estos ambiciosos objetivos, serán los EELL los que tendrán que ponerse a trabajar con el apoyo del Ente para articular los sistemas más adecuados de recogida y gestión ulterior más adecuados, así como para concienciar a los ciudadanos en la necesaria separación en origen de esta fracción que aún se destina en porcentajes elevados a vertido.

En este sentido, Navarra se adelanta al anteproyecto de Ley de mayo de 2018 de modificación de la LRSC, que finalmente no ha visto la luz, que establecía con carácter obligatorio, la recogida separada de los biorresiduos para destinarlos al compostaje o la digestión anaerobia, antes del 31 de diciembre de 2020 en los municipios de más de cinco mil habitantes de y en el resto de municipios antes del 31 de diciembre de 2023.

- **Sobre la recogida selectiva para la preparación para la reutilización y el reciclado.**

Para el 31 de diciembre de 2027, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 75% en peso.

- **Sobre el vertido de residuos domésticos y comerciales.**

Para el 1 de enero de 2027, la cantidad de residuos domésticos y comerciales vertidos será como máximo del 25%, en lógica consonancia con la reducción de la materia orgánica a vertido al lograrse los objetivos antes señalados en cuanto a recogida selectiva de la citada fracción.

Para el cumplimiento de todos los ambiciosos objetivos citados, la Disposición Adicional Tercera establece que "*Por parte del Gobierno de Navarra se dotará al departamento competente en materia de medio ambiente de los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de los fines de la presente ley foral.*" Obviamente, el cumplimiento de las leyes ambientales requieren que la Administración competente en cada caso reúna los medios personales, técnicos y materiales necesarios, sino difícilmente podrá implementarse.

Además de los aspectos reseñados la LFR regula algunos aspectos en relación con la declaración de suelos contaminados, los antiguos vertederos y el transporte intraforal de residuos, remitiendo al supraforal al Real Decreto 180/2015, de traslado de residuos.

SEXTO.- Prohibiciones, mandatos, obligaciones con el fin de lograr los objetivos.

Quizás lo que vaya a exponer a continuación haya sido lo más mediático. Y es que como decía en el ejercicio de sus facultades de normas adicionales de protección la Comunidad Foral de Navarra ha ido más lejos si bien *a posteriori* algunas de sus medidas han sido ratificadas por la propia UE con la Directiva sobre plásticos.

Así en relación con las bolsas de plástico y anticipándose en su anteproyecto al ulterior Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y que sobre este punto se aprobó:

Desde el pasado 1 de julio de 2018:

- a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras.
- b) Los comerciantes cobrarán una cantidad por cada bolsa de plástico no compostable que proporcionen al consumidor informando a los consumidores de los precios establecidos, exponiéndolos al público en un lugar visible, e informarán anualmente al departamento competente en materia de medio ambiente del destino medioambiental asignado a los importes cobrados por las bolsas de plástico no compostables proporcionadas (responsabilidad social corporativa).

A partir del 1 de enero de 2020: Se prohíbe la entrega de bolsas de plástico al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico compostable que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000 o equivalente y estas no podrán ser entregadas o distribuidas de forma gratuita.

Prohibiciones sobre otros elementos no reciclables para 1 de enero de 2020, en consonancia con lo aprobado por la UE y también con alguna otra Ley autonómica que se avecina en materia de residuos.

Así, a partir de la mencionada fecha 1 de enero de 2020 queda prohibida la venta de platos, vasos, tazas y bandejas alimentarias desechables de plástico que no entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 94/62/CE, relativa a envases y residuos de envases, excepto aquellos que estén constituidos por material biodegradable.

También queda prohibida la venta de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso fabricadas con materiales no reciclables, orgánicamente o mecánicamente

Lo cierto es que estas medidas parecen de juguete si se comparan con las que pretende aprobar la UE y particularmente lo que la gran mayoría en el Parlamento Europeo aprobó el pasado 24 de octubre de 2018 con el fin de refrendar y fortalecer el **plan de la Comisión Europea que pretende reducir la contaminación por plásticos de un solo uso.**

“– Una prohibición para toda la UE de bastoncillos de algodón, pajitas, platos y cubiertos de plástico de un solo uso (con excepciones hasta 2023), removedores para bebidas, palos de globos, plásticos oxo-degradables, y envases y vasos de poliestireno expandido.

– Una obligación para los países miembros de la UE de adoptar medidas para lograr una reducción del 25% en el consumo de envases de alimentos y vasos para bebidas.

– Una obligación para los países miembros de la UE de reducir en un 50% para 2025 y un 80% para 2030 los residuos de post-consumo de los filtros de productos de tabaco que contienen plástico.

– Estrategias de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) que incluyen el coste de las limpiezas y medidas de sensibilización.

– Estándares y estrategias de RAP para las artes de pesca, así como un objetivo de recolección del 50% y un objetivo de reciclaje del 15% de esas artes para 2025.

– La obligación de recolectar por separado el 90% de los envases de bebidas y asegurar que se produzcan con un 35% de contenido reciclado para 2025.

– La obligación de evitar el uso de productos químicos peligrosos en la composición de los artículos sanitarios.

– La obligación de etiquetar correctamente para informar a los consumidores sobre la presencia de químicos preocupantes en ciertos productos de plástico de un solo uso.”

En la LFR, la propia Administración se autoimpone, (Administración ejemplarizante) además de la compra pública verde a la que se dedica todo un artículo (pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas deberán tenerlo en cuenta), de las campañas de sensibilización, otros deberes en la LFR ya que favorecerán y fomentarán la prevención de envases y el uso de envases reutilizables.

Centrándose en **el agua** se señala que promoverán la instalación de fuentes de agua potable en los espacios públicos o el uso de agua en envases reutilizables, no se pondrá a la venta agua en botellas de un solo uso, excepto en los centros sanitarios y hospitalarios y que en edificios públicos se instalará y mantendrá operativa una fuente de agua potable de acceso gratuito.

En esta misma línea, en los establecimientos de hostelería y restauración se ofrecerá siempre a los clientes la posibilidad de un recipiente con agua del grifo y los vasos para su consumo, de forma gratuita y complementaria a la oferta del propio establecimiento. Con ello se pretende concienciar a la vez que minimizar la generación de residuos de envases.

Finalmente la LFR establece su **régimen sancionador y de restauración de la legalidad**, con remisión también a la LRSC en cuanto al cuadro de infracciones y sanciones y otras medidas ya consagradas en la Ley Foral 4/2005, de intervención ambiental, como la prestación ambiental sustitutoria, la publicación de las sanciones y el registro de infractores, además de otra novedosa como la destino de las sanciones que pasarán a formar parte del Fondo de residuos, con ello no sólo el impuesto al vertido tendrá carácter finalista, también las sanciones que se impongan en la aplicación de la Ley.

IV. CONCLUSIÓN

En resumen estamos ante una buena Ley, con ambiciosos objetivos en consonancia con los principios, la jerarquía de gestión, el propio Plan de residuos y la Estrategia de economía circular, que se complementa como no puede ser de otra manera con la LRSC básica estatal.

Con ella se trata de evitar las causas señaladas por la Comisión de la actual distancia con respecto de los objetivos de la UE en materia de residuos tales como la falta de incentivos para la gestión de los residuos según la jerarquía de residuos; recogida selectiva insuficiente de los residuos; falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos; sistemas insuficientes de responsabilidad ampliada del productor (RAP) o gestión insuficiente de los Biorresiduos.

Legislar es fácil, el tiempo dirá si es posible llegar a los objetivos ambiciosos que se plantea de acuerdo con el propio PGRN.

Tiempo al tiempo.