

## VALORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN RELACIÓN CON LOS ANÁLISIS DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICO-ENERGÉTICA DE ESPAÑA

Junio de 2012

En junio de 2011, la Comisión Europea (CE) propuso siete recomendaciones relativas a las políticas de reforma estructural y económicas de España. En julio, el Consejo de la Unión Europea adoptó estas recomendaciones y en noviembre la CE publicó su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012, con el que sentó las bases para un acuerdo de prioridades de actuación a nivel nacional y europeo en 2012 en materia fiscal, de restablecimiento del flujo de préstamos, de crecimiento y competitividad, de lucha contra el desempleo y de modernización de la Administración pública.

En este contexto, España presentó el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad que resumen los avances en 2011 y establecen las medidas previstas en las áreas prioritarias mencionadas, algunas de ellas en el plano energético. Estos planes han sido evaluados por la CE en un documento de trabajo hecho público el 30 de mayo<sup>1</sup>. A continuación se resumen algunas de las principales debilidades identificadas por la CE en relación con la política energética española y las medidas de estabilidad que afectan a este sector, además de algunas recomendaciones recogidas en el último análisis de la CE sobre el estado de cumplimiento de los objetivos en materia de energías renovables, publicado el 6 de junio en Bruselas<sup>2</sup>.

Al respecto, el Gobierno español ha presentado un Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente, actualmente en tramitación parlamentaria, que también se analiza en los apartados relacionados con la energía y la gestión de residuos.

### Fiscalidad verde

Según el análisis de la CE, España carece de un sistema de fiscalidad verde y las reformas españolas para el fomento de la estabilidad se han centrado en medidas contrarias a las previamente recomendadas por la UE al respecto. Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales en España fueron los más bajos en porcentaje del PIB de la UE en 2010, algo que no tiende a mejorar a la vista de las medidas recogidas entre las reformas previstas en los próximos meses: España ha aumentado los impuestos directos y grava más el trabajo y el capital, mientras la UE recomendaba desplazar la presión fiscal del trabajo al consumo y a las actividades

<sup>1</sup>) [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_spain_es.pdf)

<sup>2</sup>) [http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication\\_2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm)

perjudiciales para el medio ambiente. Esta recomendación va muy en la línea de las peticiones que Greenpeace viene haciendo al Gobierno desde hace años y concretadas, para citar dos ejemplos recientes, en la Propuesta de Ley de fiscalidad verde<sup>3</sup> o las “Propuestas ecologistas para una Ley de Economía realmente sostenible”<sup>4</sup>, ambas presentadas conjuntamente por Greenpeace y otras organizaciones.

Uno de los elementos de mayor insistencia del informe de la CE trata de la estructura tributaria española. Con asombro, Greenpeace constata que este elemento no se recoge de ninguna manera en el Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente promovido por el Gobierno español. El mensaje principal es que España está claramente yendo en la dirección contraria a las recomendaciones de la CE. Si se quiere que el sistema tributario no entorpezca la recuperación económica es necesario mejorar su eficiencia, *“reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente, ampliando las bases tributarias y racionalizando las subvenciones”*. Este concepto es fundamental, ya que evidencia la incongruencia implícita del sistema fiscal y de subvenciones español que genera estímulos contradictorios cuando no perjudiciales.

El mismo G8, este año, ha realizado una declaración para pedir que se acabe con los subsidios a los combustibles fósiles en el medio plazo. Esta se suma a anteriores que, al no tener acoplados unos planes de acción, se han quedado en papel mojado. Sin embargo, dentro de pocos días se celebrará la cumbre de Río+20, en la que podemos esperar que se vuelva a discutir del tema en el mismo sentido. No creemos que hagan falta más declaraciones internacionales para que el Gobierno español incorpore estas recomendaciones a su línea económica.

Ya en 2011 Greenpeace celebraba que la Agencia Internacional de la Energía (AIE) hiciese un llamamiento para reducir los 312.000 millones de dólares (unos 225.000 millones de euros) de subvenciones que se otorgan a los combustibles fósiles en todo el mundo. Medidas económicas en esta línea reducirían la demanda de este tipo de combustibles y darían como resultado una disminución de dos gigatoneladas de dióxido de carbono (el 5,8% de las emisiones relacionadas con la energía). Así se desprende de un informe elaborado por la AIE World Energy Outlook 2010 (Perspectiva Mundial de la Energía).

El citado informe señala que los 312.000 millones de dólares anuales que reciben los combustibles fósiles suponen una competencia desleal ante las energías renovables y limpias. Al menos en esta cuestión, la AIE está reconociendo el papel esencial que tienen las energías renovables para luchar contra el cambio climático y para mejorar la seguridad de suministro<sup>5</sup>.

El caso español adolece de una absoluta falta de transparencia a la hora de conocer los verdaderos costes que la sociedad paga para mantener un sistema económico que vive de espaldas al medio ambiente, tanto en términos de subvenciones directas e indirectas como en cuestión de ineficacia tributaria. Los ingresos procedentes de los impuestos indirectos son los segundos más bajos de la UE y casi no hay impuestos de carácter ambiental.

---

<sup>3</sup>) <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/proposici-n-de-ley-de-fiscalid.pdf>

<sup>4</sup>) [http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio\\_climatico/100318-05.pdf](http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/100318-05.pdf)

<sup>5</sup>) <http://www.guardian.co.uk/environment/datablog/2012/jan/18/fossil-fuel-subsidy>

Como establece la CE, España tiene cierto margen para mejorar la eficiencia de su sistema tributario reorientando los ingresos hacia los impuestos menos distorsionadores, tales como los que gravan el consumo (particularmente, el IVA) y los impuestos medioambientales, lo que sería compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal.

Según el informe de la CE, los ingresos del IVA ascendieron a solo alrededor del 5,5% del PIB en 2010, lo que representa la cifra más baja de la UE. El tipo normal de IVA, del 18%, se encuentra en la parte inferior del espectro de tipos aplicados por los Estados miembros. Debido a la amplia aplicación de un tipo superreducido (4%) y de un tipo reducido (8%) y al alcance de las exenciones de IVA, los ingresos efectivos por IVA ascienden solo a aproximadamente el 42% de los teóricamente posibles.

En este sentido, cabe recordar que hay un sinnúmero de actividades perjudiciales para el medio ambiente que disfrutaron de estos beneficios y que deberían perderlos. Por ejemplo, debería aplicarse el tipo de IVA normal a herbicidas, plaguicidas, fertilizantes (a excepción de los orgánicos), plásticos y bolsas aplicados en agricultura, para la entrega de “los edificios o parte de los mismos aptos para su utilización como viviendas, incluidas las plazas de garaje, con un máximo de dos unidades”, restringir la aplicación del tipo de IVA reducido a las plantas, flores y demás productos vegetales que hayan obtenido el distintivo de producción ecológica de las diferentes comunidades autónomas.

Igualmente, se debería excluir el transporte de viajeros y equipajes en transporte aéreo de la tributación de IVA reducido, debido a las mayores emisiones contaminantes de este tipo de transporte en comparación con el resto de medios de transporte colectivo. Eliminar los servicios de fumigación de plantaciones y terrenos de los supuestos de aplicación de IVA reducido, ya que esta actividad tiene consecuencias ambientales negativas sobre los ecosistemas, las aguas y el suelo. Restringir la aplicación del tipo de IVA reducido a las rehabilitaciones y a la construcción de viviendas protegidas. La construcción de viviendas no protegidas quedaría por tanto sujeta al tipo normal.

Además, hay actividades que sí necesitan recibir un impulso gracias a la aplicación del tipo reducido del IVA por su condición de beneficiosas para el medio ambiente. Por ello, el Gobierno debería promover la modificación de la normativa europea que actualmente impide al IVA dar un trato preferente a los productos ecológicos o reciclados como a bicicletas, su mantenimiento y piezas de recambio.

**Otras modificaciones que se pueden introducir en este sentido en los impuestos actualmente existentes** son:

- En el impuesto sobre hidrocarburos: eliminar la exención que tienen los vuelos domésticos, aumentar las tarifas del fueloil y buscar la convergencia de tipos entre el gasóleo y la gasolina.
- En el impuesto sobre determinados medios de transporte (matriculación): eliminar la exención del impuesto de la que disfrutaron todas las embarcaciones de recreo y las aeronaves. En los vehículos y motocicletas reforzar el vínculo entre el tipo impositivo y las emisiones de CO<sub>2</sub>, aumentando el número de categorías existentes y tomando en consideración otras formas de contaminación por medio de las categorías euro.

- En el impuesto de sociedades: introducir deducciones para inversiones de ahorro de energía y agua y en gastos para favorecer la movilidad sostenible de sus trabajadores.
- En el IRPF: introducir una deducción por adquisición de abonos de transporte público por parte de los trabajadores.
- En el IVA: aplicar el tipo normal en vez del reducido a servicios como la fumigación de plantaciones o el transporte aéreo y aplicar, sin embargo, el IVA reducido a las rehabilitaciones y viviendas protegidas.

Los **nuevos impuestos (estatales) que se crearían** son:

- Impuesto sobre la energía nuclear y el almacenamiento de residuos radiactivos: cuya recaudación se destinaría en parte a un fondo para el desarrollo alternativo de las zonas donde se ubican las centrales.
- Impuesto sobre el vertido y la incineración de residuos: cuyos ingresos se cederían a las comunidades autónomas (CC. AA.) y del que se excepcionan las CC.AA. que ya lo tienen establecido.
- Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso: similar al establecido por Irlanda.
- Impuesto sobre el cambio de uso del suelo: cuya finalidad es desincentivar la urbanización excesiva gravando las actuaciones de nueva urbanización y favoreciendo un urbanismo compacto. La recaudación se destinaría al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad creado por la Ley 42/2007.
- Impuesto sobre sustancias de elevado nivel de preocupación: como las clasificadas por la normativa como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción, para favorecer el consumo de sustancias alternativas menos dañinas para la salud humana y laboral.

Por lo que respecta a las Haciendas locales se deberían modificar en el siguiente sentido:

- Las tasas de residuos se definirían con criterios ambientales.
- Los tipos del IBI se modularían en función del certificado energético del edificio y la segunda residencia tendría un recargo.
- El impuesto de circulación se modularía también según las emisiones de CO2 y las categorías euro.
- En el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras se diferenciaría entre las de suelo urbano consolidado o edificado y las unifamiliares y se bonificaría el aprovechamiento de aguas grises. Similar diferenciación se aplicaría en el impuesto de plusvalías.
- Se define un impuesto sobre la pernocta, que gravaría la estancia en alojamientos turísticos, que se podría aplicar voluntariamente por parte de los ayuntamientos.

- En el Impuesto de Actividades Económicas se eliminaría la bonificación que ahora tienen las empresas alejadas del casco urbano, que actualmente carece de sentido, y se bonificaría a empresas con transporte colectivo o plan de movilidad, o con sistema de gestión ambiental EMAS.

### **Ayudas públicas**

La CE ha resaltado en varias ocasiones la necesidad de abandonar las ayudas públicas a los combustibles fósiles y lo reitera en su análisis sobre las reformas operadas en España añadiendo que, además, existe margen de maniobra para aumentos de los impuestos especiales sobre los combustibles de transporte (gasolina sin plomo y gasóleo). Estas indicaciones van en la línea del compromiso de abandonar los subsidios a los combustibles fósiles acordado por el G20 en 2009<sup>6</sup> y recogido en la legislación europea<sup>7</sup> que España lleva años ignorando, prorrogando las ayudas a la quema de carbón y a la explotación minera, a pesar de que hasta el ministro Arias Cañete ha reconocido que las subvenciones a la quema de carbón en España son las responsables de que las emisiones de 2011 aumentaran considerablemente pese a la crisis económica y del incremento de los costes en la compra de derechos de emisión.

El recorte a las subvenciones a la minería -efectuado como parte del paquete de recortes estructurales que la CE también cita en su documento de análisis- no ha ido acompañado de las medidas necesarias para la reconversión del sector ni del establecimiento de una línea política clara en favor de las energías renovables<sup>8</sup>, coordinada con el resto de países de la UE que, según el análisis de la CE en materia de renovables presentado el 6 de junio, es esencial para alcanzar los objetivos marcados.

España tendría una oportunidad para revertir esta situación en el Plan Estratégico Plurianual 2013-2018, en el que deberían cumplirse los requisitos europeos de reducir las ayudas gradualmente y destinarlas exclusivamente al cierre o la reconversión del sector. Este problema se ha eternizado en España por la falta de decisión política y la falta de conciencia ambiental de los sucesivos ministros de Industria. Por esta razón, la CE propone que los dictámenes sobre ayudas estatales sean vinculantes e independientes y que los emita un organismo independiente, así como que se disponga de un registro central de ayudas estatales.

### **Transporte**

Otro elemento que falta en el Proyecto de Ley de medidas ambientales es el reconocimiento de la necesidad de paralizar las obras del plan estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT) y, como sugiere el informe de la CE, realizar: *“un análisis coste-beneficio transparente para cada nuevo proyecto de infraestructura. España deberá limitar su inversión en infraestructuras a los proyectos para los que exista una verdadera demanda y que sean asequibles, teniendo en cuenta los altos costes de oportunidad de los fondos públicos”*.

Hasta hoy se ha incentivado la inversión en grandes infraestructuras de alta capacidad para el transporte. Desde Greenpeace instamos a que las nuevas inversiones se realicen

<sup>6</sup>) [http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en\\_2649\\_37465\\_45233017\\_1\\_1\\_1\\_37465,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_37465_45233017_1_1_1_37465,00.html)

<sup>7</sup>) <http://euroalert.net/en/news.aspx?idn=11274>

<sup>8</sup>) <http://www.greenpeace.org/espana/es/news/100914/> y <http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/cuando-el-lobo-est-al-cuidado-del-rebao/blog/40811/>

para obtener una mejor intermodalidad así como para fomentar una mayor eficiencia del sistema de transporte hacia la integración de las energías renovables y de la inteligencia<sup>9</sup>.

### **Objetivos de reducción de emisiones**

Al margen del objetivo de reducir las emisiones en un 20% para 2020, la recomendación europea era reducir un 10% las emisiones de los sectores difusos en 2010 con respecto a 2005, algo que en España no se ha cumplido. La reducción de emisiones recogida en el análisis de la CE es del 4% en 2010, pero aplicable a los sectores que forman parte del mercado europeo de derechos de emisión. Sin embargo, este dato ya no sirve para 2011, ya que las emisiones aumentaron a causa de las subvenciones al carbón, en lugar de reducirse, como era previsible, debido a la crisis económica. De hecho, mientras las emisiones en Alemania cayeron un 24% desde 1990, en Reino Unido un 22,7%, en Dinamarca un 11,9%, y en Francia un 7,4%, en España, en el mismo periodo, han ascendido un 22,8%, algo que ha aumentado considerablemente la factura por la compra de derechos de emisión que ya supera los 1.000 millones de euros.

España se ha marcado ahora el objetivo de reducción del 10% de emisiones de los sectores difusos para 2020, algo que debe añadirse al objetivo que nos corresponda en el reparto del objetivo europeo global de reducción de emisiones en los sectores regulados.

Según los estudios de Greenpeace<sup>10</sup>, España tiene potencial para ir más allá del objetivo que nos va a corresponder en el reparto del 20% europeo de reducción de emisiones, algo que, como ha confirmado la CE, repercute en beneficios económicos y sociales, además de en los ambientales. Según el análisis en materia de renovables de la CE, la UE debería establecer compromisos a 2030 en materia de reducción de emisiones y/o renovables y/o ahorro energético y acompañarlos de compromisos nacionales. Opciones todas ellas que España no apoya pese al elevado potencial de recuperación económica que los mismos tienen para países productores de tecnología renovable o con un sector de la construcción amplio que podría beneficiarse de las necesidades de aumento de la eficiencia energética de edificios que dichos objetivos llevan aparejada.

### **Objetivos en implantación de energías renovables**

El objetivo establecido en el paquete de medidas que la UE aprobó en materia de clima y la energía en 2008 era cubrir un 20% de consumo final de energía mediante renovables en 2020. Sin embargo, la moratoria decretada a las primas a las energías renovables desalienta, según la CE, la inversión en el sector y hará difícil que España alcance sus objetivos energéticos y climáticos en el marco de la Estrategia Europa 2020, además de provocar el aumento de la dependencia de España de la energía importada (que ya es del 79%, muy superior al 54% de media de la UE).

### **Mercado eléctrico**

Según el análisis sobre renovables de la CE, es necesario completar el mercado interior de la energía e integrar los incentivos a las fuentes renovables para facilitarles su integración en el mercado. Del análisis de la CE de las reformas operadas en el mercado eléctrico español se desprende que España ha reducido los costes del sector eléctrico en 1.700 millones de euros (en distribución, transmisión, pagos por capacidad, financiación de la autoridad reguladora -CNE-, tarifa interrumpible y subvenciones al carbón), ha

<sup>9</sup>) <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/contestacion-de-greenpeace-a-l/>

<sup>10</sup>) <http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/Publications/2011/Sharing-the-costs-and-benefits-of-green-technology-in-Europe/>

aumentado los ingresos alrededor de 1.400 millones de euros (incremento en las tarifas de último recurso de aproximadamente un 7%), pero la CE considera que el aumento de tarifas puede frenar el consumo y reducir la competitividad exterior del sector. Según la CE, los objetivos en materia de clima y energía pueden también verse comprometidos para España por el mantenimiento de un sistema de tarificación de la electricidad ineficiente y con un nivel de competencia insuficiente. En este sentido, la CE destaca:

- Los perjuicios de la limitación de los precios de la electricidad para determinados grupos de consumidores en un sistema con tarifas reguladas.
- El mantenimiento de tarifas que no siempre cubren los costes, en las que se favorecen las compensaciones excesivas de algunas infraestructuras, tales como centrales nucleares y grandes centrales hidroeléctricas, ya amortizadas.
- La inclusión en los costes de la electricidad de costes ocultos derivados del apoyo a ciertas actividades reguladas (subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente concedidas a las minas de carbón, o rentabilidad del transporte y la distribución en función del valor neto de los activos utilizados).
- Pese a haber reforzado los poderes de la autoridad reguladora (CNE), la competencia exterior es casi inexistente porque los niveles de interconexión con otros países son de los menores de Europa. El análisis sobre las reformas españolas de la CE recomienda dar prioridad a la interconexión con Francia y Portugal, conectar Cataluña con el valle del Ródano, así como desarrollar el corredor de transporte de gas África-España-Francia, entre otros, en el mismo sentido que lo hace el documento de la CE sobre renovables que apunta a la cooperación europea, pero también con el Magreb, como una de las vías por las que pasa el futuro energético de la UE.
- La moratoria a las primas a las energías renovables, la complejidad de los procedimientos de planificación y de autorización de actividades industriales, la falta de competencia y la mala interconexión (que ha provocado un despilfarro de recursos de las empresas de renovables en la instalación de energía de reserva) han perjudicado indudablemente al sector, y ha contribuido negativamente al coste de las renovables, un tema que, según la CE, para España sigue lejos de estar resuelto<sup>11</sup>. En el documento de la Comisión sobre renovables se recomienda coordinar los sistemas de incentivos, algo totalmente contrario a la moratoria decretada en sentido contrario y de forma unilateral por España.

### **Procedimiento de autorización de actividades**

La CE lamenta que los avances en la reforma del entorno empresarial hayan sido más lentos y moderados que las reformas emprendidas en otras áreas. El tiempo necesario en España para crear una empresa es el segundo más elevado entre los países de la UE y España es el Estado miembro en el que una empresa debe esperar más para obtener su licencia de explotación (116 días por término medio, frente a una media de 66 días en la UE). Esto hace que las nuevas empresas potenciales pierdan su ventaja innovadora. La CE emplazaba a España a subsanar este tema en la Ley de Emprendedores y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, ambas anunciadas en el programa nacional de

---

<sup>11</sup>) [www.greenpeace.org/espana/es/news/Greenpeace-rechaza-la-moratoria-a-las-renovables-impuesta-por-el-Gobierno/](http://www.greenpeace.org/espana/es/news/Greenpeace-rechaza-la-moratoria-a-las-renovables-impuesta-por-el-Gobierno/)

reformas y que pueden, por un lado, incentivar el empleo mediante la proliferación de pequeñas y medianas empresas y, por el otro, armonizar la situación de las diferentes CC. AA. respecto a la burocracia innecesaria.

La CE recuerda que España sigue retrasada respecto de otros países de la UE en la consideración de la política ambiental como algo clave en materia económica. Las deficiencias en cuanto a transversalización de las medidas de política ambiental no parecen tender a mejorar a la vista del Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente destinado a la “simplificación y agilización administrativa”.

Este Proyecto de Ley, tramitado al margen de las medidas de reforma presentadas a la UE, interpreta en sentido contrario al indicado por la CE algunas de las recomendaciones en materia de procedimiento administrativos. Mientras la CE pretendía garantizar una mayor agilidad en la implantación de tecnologías renovables y facilitar el desarrollo de los sectores más innovadores, las modificaciones que forman parte del Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente (procedente del Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de mayo) pueden representar un grave riesgo para el medio ambiente, precisamente el valor que se pretende preservar mediante la implantación de tecnologías limpias que recomienda la CE. El Proyecto de Ley apuesta por la eliminación de *“mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces”* y por *“el establecimiento de reglas claras y concisas que protejan el medio ambiente y fomenten un desarrollo compatible e integrado con él”* pero, a continuación, se exponen algunos de los casos en los que este objetivo va en detrimento de la necesaria protección ambiental:

- **Modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.** No plantea problemas la Disposición Adicional vigésima que permite a las empresas que prestan servicios de inversión y a las entidades de crédito autorizadas a prestar estos servicios presentar ofertas en nombre de sus clientes en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que no sean instrumentos financieros. Sin embargo, Greenpeace considera que la Comisión Nacional del Mercado de Valores puede no ser la entidad más indicada para responsabilizarse de las sanciones por incumplimiento de la regulación europea sobre subasta de derechos de emisión. En cualquier caso, estas modificaciones deberían acompañarse de una posición progresista de España en las negociaciones europeas dirigidas a reactivar el sistema europeo de comercio de emisiones para el objetivo para el que fue creado: potenciar las inversiones en tecnologías limpias mediante un elevado precio del carbono. Para ello es necesario que España apoye:
  - El mecanismo propuesto por la CE de separar cierta cantidad de derechos de emisión del mercado (*set aside*) para que el precio del carbono aumente y deje de ser rentable centrar el cumplimiento de los acuerdos ambientales en la compra de derechos de emisión.
  - Establecimiento de objetivos ambiciosos de reducción de emisiones intermedios entre 2020 y 2050 que deben ir acompañados de objetivos de ahorro y eficiencia energética y de implantación de energías renovables.



## Política de residuos

Según el informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “la aplicación de la legislación comunitaria en materia de residuos durante el periodo 2004-2006”, redactado en fecha 27 de noviembre de 2009 COM (2009) 633 final, el grado de reciclado o valorización varía, tanto para los residuos en general como por lo que respecta a los diferentes flujos de residuos. El aumento de los porcentajes de reciclado y valorización durante los últimos años ha sido, en parte, el resultado de la aplicación de los requisitos de las directivas sobre reciclado. Sin embargo, el potencial de reciclaje no explotado es aún enorme, y más de la mitad de los recursos existentes quedan enterrados en residuos completamente sin utilizar.

La política de prevención realizada hasta ahora no ha sido eficiente, ya que los Estados miembros solo han adoptado acciones limitadas y esporádicas, sin apenas poner en práctica políticas coherentes a gran escala. Es por ello, que el Estado español debe apostar por políticas ambientales coherentes y decididas, dando prevalencia a los intereses generales y ambientales por encima de los intereses puntuales de los sectores económicos implicados.

El 17 de junio de 2008, el Parlamento Europeo aprobó el acuerdo alcanzado con el Consejo en relación a la revisión de la Directiva Marco de Residuos. A raíz de la aprobación de la nueva Directiva Marco, el entonces Comisario de Medio Ambiente, declaró que *“esta legislación marca el paso de un concepto de los residuos como carga indeseable a su consideración como recursos valorados y contribuye a hacer de Europa una sociedad del reciclado. Introduce un planteamiento modernizado de la gestión de los residuos, con definiciones más claras, mayor hincapié en la prevención de los residuos y nuevos objetivos ambiciosos de reciclado”*. La nueva Directiva Marco de Residuos nace, por consiguiente, con el claro objetivo de reducir las toneladas de residuos producidos, implementado nuevos métodos de prevención en su generación, procurando utilizar de forma más racional los recursos naturales, y alentado a la población en general a adoptar comportamientos más sostenibles en relación a la preservación del medio ambiente. Es por ello, que el Estado español debe apostar por los instrumentos más efectivos para la consecución de los objetivos de reciclado, sistemas como el de depósito, devolución y retorno (SDDR) que responden a políticas ambientales coherentes y decididas seguidas con eficacia en muchos países de nuestro entorno europeo, y que permiten a la población seguir comportamientos más sostenibles para preservar el medio ambiente al reconocer un valor intrínseco al residuo del que se desprenden.

Por otra parte, además de la gran apuesta por la sociedad del reciclado que representa la Directiva Marco de Residuos de 2008, la propia Directiva de Residuos de Envases, modificada en 2004, ya animaba a los Estados miembros a impulsar y favorecer los sistemas de reutilización de aquellos envases susceptibles de volver a usarse sin perjudicar al medio ambiente y priorizaba los diferentes modelos de gestión. En este sentido, es esclarecedora la Sentencia de fecha 14 de diciembre de 2004, emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-463-01, al señalar en su octavo punto que *“esta Directiva expone que «en espera de resultados científicos y tecnológicos en materia de procesos de aprovechamiento, la reutilización y el reciclado han de considerarse como procesos preferibles en relación con su impacto en el medio ambiente y que, para ello, los Estados miembros deben establecer sistemas que garanticen el retorno de los envases usados y/o de los residuos de envases; que los análisis del ciclo*

*de vida deben concluirse lo más rápidamente posible, para justificar un orden de preferencia preciso de los envases reutilizables, reciclables y valorizables”.*

Por otra parte, de acuerdo con el Tribunal de Justicia (asunto C-309/02) *“un sistema de depósito y retorno puede incrementar el porcentaje de envases vacíos retornados y, al mismo tiempo, dar lugar a una clasificación más selectiva de los residuos de envases. Además, puede ayudar a impedir que se genere basura, pues da a los consumidores un incentivo para devolver los envases vacíos”.*

Entendemos, por ello, que si el Estado español pretende implantar con carácter voluntario el sistema de depósito y retorno de residuos, dicha voluntariedad debe encontrar su límite en aquellos casos de difícil valorización o eliminación, en los supuestos en que se incumplan los objetivos de reciclaje exigidos por la Unión Europea o en aquellos productos o residuos cuyas características determinen que estos sistemas son la opción más adecuada para su correcta gestión, como es el caso de los residuos de envases. Evidentemente, el sistema de depósito, devolución y retorno para este tipo de residuos es el sistema más acreditado para incrementar el número de envases retornados, que mejor clasifica los residuos de envases y que mejor impide que se genere basura.

Por último, señalar que la Comisión Europea ha aprobado recientemente la Comunicación número 2009/C 107/01, relativa a “los envases de bebidas, sistemas de depósito y libre circulación de mercancías”, cuya finalidad es aumentar la transparencia en el marco legal aplicable a nivel comunitario, describiendo para ello algunos preceptos desde el punto de vista de la Comunidad. En el marco de dicha comunicación, la Comisión concluye que los Estados miembros pueden y deben introducir sistemas de depósito y retorno, respetando determinadas salvaguardias al diseñar dichos sistemas.

Se debe otorgar a los agentes participantes un periodo transitorio, debe ser un sistema justo, abierto y transparente y no discriminatorio a fin de garantizar la competencia y favorecer su aceptación por parte de los consumidores. La Comisión considera que el sistema debe estar abierto a la participación de todos los agentes económicos del sector afectado y aplicarse a los productos importados en condiciones no discriminatorias.