

Bruselas, 8.6.2023
SWD(2023) 183 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Informe de alerta temprana para España

que acompaña al documento

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones

que identifica a los Estados miembros en riesgo de no alcanzar los objetivos de reciclado de residuos municipales y de envases de 2025 y el objetivo de reducción del depósito de residuos en vertederos de 2035

{COM(2023) 304 final} - {SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} -
{SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} -
{SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} -
{SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} -
{SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} -
{SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. Introducción

Los informes de alerta temprana tienen por objeto ayudar a los Estados miembros que estén en riesgo de no alcanzar: i) el objetivo para 2025 consistente en la preparación de hasta un 55 % de residuos municipales para la reutilización y el reciclado [este objetivo está establecido en el artículo 11, apartado 2, letra c), de la Directiva 2008/98/CE]; ii) el objetivo para 2025 de reciclar el 65 % de sus residuos de envases [este objetivo está establecido en el artículo 6, apartado 1, letra f), de la Directiva 1994/62/CE]. También ofrece información actualizada sobre los avances de los Estados miembros con respecto al objetivo de 2035 consistente en no depositar más del 10 % de los residuos municipales en vertederos (este objetivo está establecido en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 1999/31/CE).

El presente informe aprovecha el apoyo prestado anteriormente por la Comisión para ayudar a los Estados miembros a cumplir la legislación de la Unión Europea en materia de gestión de residuos municipales, en particular, en su caso, el informe de alerta temprana de 2018¹.

La evaluación en la que se basa el informe de alerta temprana señaló que dieciocho Estados miembros corren el riesgo de no cumplir el objetivo de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales para 2025, de los cuales diez también corren el riesgo de no cumplir el objetivo de reciclado de 2025 para todos los residuos de envases.

La presente evaluación es fruto de un proceso colaborativo y transparente en el cual participan los Estados miembros afectados y la Agencia Europea de Medio Ambiente² y de un análisis en profundidad de los avances recientes en las políticas en los Estados miembros. Dicho proceso también implicaba una amplia consulta con las autoridades de los Estados miembros encargadas de la gestión de residuos. Las posibles acciones definidas durante este proceso se basan en las mejores prácticas vigentes y tienen por objeto ayudar a los Estados miembros a cumplir los objetivos de 2025 y, como tales, se centran en medidas políticas que pueden adoptarse a corto plazo. Estas acciones deben considerarse complementarias de las recomendadas en las hojas de ruta elaboradas como parte de anteriores actividades de fomento del cumplimiento, así como de las recomendaciones en la Revisión de la aplicación de la política medioambiental³.

2. Conclusiones principales

Sobre la base de un análisis de las políticas vigentes y previstas en el ámbito de la gestión de residuos, se considera que España está en riesgo de no alcanzar el objetivo para 2025, consistente en la preparación de hasta un 55 % de residuos municipales para la reutilización y el reciclado. También

¹En 2018 se publicó un informe de alerta temprana para España [SWD(2018) 425 final]. Se emitieron un total de ocho recomendaciones, cinco de las cuales, según las autoridades españolas, se consideran aplicadas y tres parcialmente aplicadas.

²Agencia Europea de Medio Ambiente y Centro Temático Europeo sobre Economía Circular y Uso de Recursos (2022), *Early Warning Assessment Related to the 2025 Targets for Municipal and Packaging Waste* [«Evaluación de alerta temprana en relación con los objetivos de 2025 para los residuos municipales y de envases», <https://www.eea.europa.eu/publications/country-profiles-early-warning-assessments>, no disponible en español].

³Comisión Europea (2022). Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental en 2022. COM(2022) 438 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=comnat%3ACOM_2022_0438_FIN).

preocupa la diferencia entre la situación actual y el objetivo para 2035 consistente en depositar solo el 10 % de los residuos municipales en vertederos.

En 2020, la tasa de reciclado de residuos municipales notificada por España fue del 36,4 % (18,6 puntos porcentuales por debajo del objetivo de 2025), mientras que la tasa de depósito en vertederos fue del 52,0 % (más del doble de la media de la UE). La aplicación de las nuevas normas de cálculo⁴ para el reciclado de residuos municipales podría dar lugar a una tasa de reciclado más baja. En términos de tendencias generales, la tasa de reciclado mejoró moderadamente en los últimos cinco años (del 33,9 % en 2016 al 36,4 % en 2020), mientras que la tasa de depósito en vertederos solo disminuyó ligeramente (alrededor de 2,1 puntos porcentuales en los últimos cinco años).

Se considera que la escasa recogida separada de biorresiduos y las tasas demasiado bajas de compostaje y digestión anaerobia son las principales razones de los resultados mencionados.

La tasa total de reciclado de residuos de envases fue del 69,6 % en 2019, lo que ya supera el objetivo del 65 % fijado para 2025; se han superado los objetivos de reciclado para 2025 en todos los materiales de residuos de envases, excepto en el papel y cartón, el aluminio y el plástico. En general, las tasas de reciclado han aumentado ligeramente en los últimos años en todos los materiales de envasado, excepto en el papel y cartón. Sin embargo, la aplicación de las nuevas normas de cálculo para el reciclado de residuos de envases⁵ también podría dar lugar a una tasa de reciclado más baja (en 2020, la tasa de reciclado de todos los residuos de envases fue del 68,3 %).

Los principales retos para la gestión de residuos son, entre otros, los siguientes:

- bajas tasas de recogida separada de materiales reciclables (30 % para el papel y cartón y los metales, 20 % para el plástico y 11 % para los biorresiduos);
- baja proporción de la población con acceso a servicios de recogida separada de residuos biológicos muy prácticos y falta de infraestructuras suficientes para el tratamiento de los biorresiduos;
- dependencia excesiva del depósito en vertederos y de las plantas de tratamiento mecánico biológico.

Se reconoce que en la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se incorporaron numerosas medidas nuevas⁶. Sin embargo, habida cuenta de que algunas medidas requieren un plazo más largo hasta que sus efectos sean plenamente visibles, es poco probable que puedan alcanzarse todos los objetivos para 2025.

3. Recomendaciones principales

Entre las medidas consideradas necesarias para apoyar los esfuerzos de España por mejorar sus resultados en materia de gestión de residuos figuran las siguientes tres recomendaciones principales:

1. Apoyo a la preparación para la reutilización de residuos municipales y sistemas de reutilización de envases.

⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2019/1004 de la Comisión.

⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2019/665.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809>.

2. Seguir desarrollando la infraestructura de tratamiento de residuos asociada a las etapas superiores de la jerarquía de los residuos. Garantizar una capacidad de tratamiento suficiente dedicada a los biorresiduos recogidos por separado.
3. Aplicar plenamente las restricciones al depósito en vertederos de todos los residuos aptos para el reciclado e introducir impuestos sobre el depósito en vertederos para incentivar a los municipios a que aumenten la eficacia de la recogida y el reciclado de residuos.
4. Introducir mecanismos de cumplimiento para aclarar la asignación de responsabilidades y reforzar la coordinación entre las autoridades regionales y locales y las organizaciones de responsabilidad ampliada del productor para cumplir los objetivos de reciclado.

En el cuadro que figura a continuación se enumeran algunas posibles medidas dirigidas a respaldar los esfuerzos de España por mejorar sus resultados en la gestión de residuos.

4. Buenas prácticas

Las siguientes medidas aplicadas por España se consideran buenas prácticas que contribuyen a mejorar los resultados del reciclado:

- Fomento de sistemas de reciclado de alto rendimiento (este proyecto se enmarca en el instrumento de apoyo técnico de la UE). El proyecto tiene por objeto mejorar la economía circular en el ámbito local y fomenta la difusión de las mejores prácticas entre los municipios para mejorar los sistemas de reciclado, recogida y tratamiento. Entre las actividades previstas figuran la evaluación de opciones políticas pertinentes y recomendaciones sobre la puesta en marcha de sistemas de reciclado de alto rendimiento, la difusión de conocimientos y experiencia, el apoyo a las entidades locales y la asistencia a las autoridades competentes en la ejecución de las medidas propuestas.
- Puesta en marcha de sistemas de pago por generación de residuos. Varios municipios españoles tienen proyectos en curso relacionados con tasas de residuos diferenciadas que reflejan la cantidad de residuos generados. Por ejemplo, Zaldivia (Guipúzcoa) utiliza un sistema de contenedores de residuos de diferentes tamaños en función de la fracción recogida⁷, Esporles (Mallorca) ofrece un sistema de tarificación de las bolsas de residuos adicionales que necesiten los ciudadanos⁸, Argentona (Barcelona) aplica un sistema de pago por bolsa que posibilita unas tarifas más elevadas tanto para los residuos domésticos como para los comerciales⁹ y en la provincia de Castellón, las asociaciones de municipios aplican una reducción de la tasa supramunicipal por la recogida y el tratamiento de los residuos¹⁰ trasladados a puntos limpios.

⁷ <https://www.sasieta.eus/espanol/municipios?herria=19>.

⁸ <https://esporles.cat/ca/residus-recollida-i-gestio> (no disponible en español).

⁹ https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevencio/guia_pxg_es.pdf.

¹⁰ <https://bop.dipcas.es/PortalBOP/obtenerPdfAnuncio.do?idAnuncio=124589>.

<https://bop.dipcas.es/PortalBOP/obtenerPdfAnuncio.do?idAnuncio=124482>

RESUMEN DE LAS POSIBLES MEDIDAS DIRIGIDAS A MEJORAR LOS RESULTADOS

Gobernanza

- 1) Aplicar plenamente las restricciones al depósito en vertederos de todos los residuos aptos para el reciclado. En este contexto, es necesario llevar a cabo un estudio para detectar los obstáculos a los que se enfrenta la ejecución de la prohibición del depósito en vertederos y evaluar las posibles repercusiones del nuevo impuesto sobre el vertido ilegal de residuos.
- 2) Introducir incentivos adicionales y mecanismos de cumplimiento para reforzar las responsabilidades y la coordinación de las autoridades regionales y locales y las organizaciones de responsabilidad ampliada del productor. Las autoridades regionales y locales podrían aplicar sistemas de supervisión del comportamiento de los ciudadanos (y las empresas) en lo que respecta a la recogida separada de residuos y hacer públicos los datos recopilados sobre los resultados regionales y municipales.
- 3) Las entidades encargadas de la recogida de residuos municipales (por ejemplo, los municipios) deben establecer objetivos o indicadores obligatorios para la recogida separada de residuos a fin de supervisar, hacer cumplir y alcanzar tasas de recogida más elevadas. Esto podría complementarse con desgravaciones fiscales para las entidades que cumplan los objetivos o restricciones presupuestarias para aquellas que no los cumplan. Los resultados de los municipios también podrían hacerse públicos para fomentar la sensibilización de la opinión pública (por ejemplo, en un sitio web).

Prevención

- 4) Adoptar medidas para aumentar la reutilización y evitar la generación de residuos municipales no reciclables
- 5) Revisar con rapidez el plan de gestión de residuos que integra el programa de prevención de residuos. Establecer directrices claras para la armonización de los plazos entre las regiones españolas. Garantizar que el seguimiento de la aplicación de las medidas de prevención de residuos es adecuado y la dotación presupuestaria, suficiente. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos central y locales para alcanzar los objetivos de la UE en materia de prevención de residuos.

Recogida separada

- 6) Seguir ampliando los servicios de recogida muy prácticos a un porcentaje mayor de la población, especialmente para los biorresiduos. Está en curso la puesta en marcha de un sistema de recogida selectiva de los biorresiduos. Sin embargo, el grado de aplicación de este sistema en las regiones o los municipios solo se especifica de forma limitada. La mejora de la disponibilidad de los datos sobre el porcentaje de municipios que cuentan con sistemas de recogida separada de biorresiduos está en curso y debe intensificarse aún más.

Tratamiento de residuos

- 7) Seguir desarrollando la infraestructura de tratamiento de residuos asociada a las etapas superiores de la jerarquía de los residuos. Garantizar una capacidad de tratamiento suficiente dedicada a los biorresiduos recogidos por separado. Se espera que aumente la capacidad de tratamiento en España, ya que los fondos asignados se han distribuido a las regiones con arreglo a criterios definidos. Para supervisar los avances y mejorar la coordinación de las necesidades de capacidad en todas las regiones, se recomienda recabar información cuantitativa sobre las capacidades actuales o previstas para el tratamiento de los biorresiduos recogidos por separado. Se propone que las regiones utilicen

los ingresos procedentes del impuesto sobre depósito en vertederos e incineración para financiar medidas destinadas a mejorar la gestión de residuos.

- 8) Apoyar la preparación para la reutilización de los residuos municipales y desarrollar una infraestructura de tratamiento de residuos centrada en las etapas superiores de la jerarquía de los residuos. Son necesarios planes firmes y medidas concretas, como complementar el tratamiento centralizado de biorresiduos con soluciones descentralizadas de compostaje, entre otras de tipo doméstico y comunitario.

Comunicación y sensibilización

- 9) Llevar a cabo actividades de sensibilización adaptadas específicamente a los diferentes grupos destinatarios para aumentar la participación en la recogida separada. Desarrollar un conjunto de documentos de comunicación a escala nacional dirigidos a diferentes grupos destinatarios (entre otros, hogares y generadores de residuos comerciales, profesorado y alumnado escolares o turistas) con mensajes claros y coherentes; y publicar buenas prácticas para la recogida separada, los biorresiduos y el compostaje doméstico. Estos documentos deben utilizarse en el marco de las actividades de sensibilización de la opinión pública, mediante, por ejemplo, folletos, redes sociales e internet, y facilitarse en puntos limpios. Estudiar la preparación de materiales de comunicación, en inglés y en español, para ayudar a los turistas a que contribuyan a la separación de residuos.

Responsabilidad ampliada del productor e instrumentos económicos

- 10) Acelerar la puesta en marcha del sistema de pago por generación de residuos, tanto para las empresas como para los hogares, a fin de alcanzar tasas de recogida más elevadas para las fracciones reciclables y reducir los desechos residuales. Las autoridades locales podrían recibir apoyo mediante orientaciones sobre el diseño de mecanismos de incentivos y la introducción de proyectos piloto, o el aprendizaje a partir de estos.

- 11) La intensificación de los esfuerzos para establecer sistemas de reutilización de envases aportará beneficios medioambientales y ayudará a los Estados miembros a cumplir los objetivos de reciclado de envases de la UE.