



G CONSELLERIA  
O HISENDA  
I I ADMINISTRACIONS  
B PÚBLIQUES  
/ DIRECCIÓ GENERAL  
PRESSUPOSTS  
I FINANÇAMENT

**Informe preceptiu sobre l'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminants de les Illes Balears establert en l'article 8./ de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears**

**Antecedents**

1. La Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca va sol·licitar el 21 de maig de 2018 a la Direcció General de Pressuposts i Finançament l'informe preceptiu sobre l'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminants de les Illes Balears a què es refereix l'article 8./ de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
2. L'informe sol·licitat té per objecte el control i el seguiment pressupostari sobre les normes que prevegin l'establiment o l'ampliació de serveis públics autonòmics o compromisos de despesa consistents en destinar un determinat percentatge en relació amb els estats de despesa dels pressuposts o amb els ingressos o les quanties fixes, per a certes finalitats, o que determini l'afectació d'ingressos a determinades despeses, respecte del seu encaix en la planificació pressupostària pluriennal a mitjà termini amb l'ampliació de serveis públics autonòmics o compromisos de despesa.
3. Amb la sol·licitud d'informe es va adjuntar:
  - a) Esborrany de l'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminants de les Illes Balears.
  - b) Memòria d'impacte normatiu.
4. El 29 de maig de 2018 la Direcció General de Pressuposts i Finançament va trametre un escrit a la Direcció General d'Educació Ambiental, Qualitat Ambiental i Residus en el que sol·licita una memòria econòmica amb una estimació dels costos que el projecte de llei implica, el seu finançament i la descripció del programa econòmic.



5. El 12 de juny de 2018 va tenir entrada en la Direcció General de Pressuposts i Finançament la memòria econòmica de l'avantprojecte de llei.

### **Fonaments de dret**

1. Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
2. Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
3. Llei 13/2017, de 29 de desembre de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per al 2018.

D'acord amb els antecedents i els fonaments de dret exposats, es poden extreure les següents:

### **Observacions**

1. L'avantprojecte sobre el qual se sol·licita l'informe té per objecte l'ordenació del règim de prevenció en la producció i de gestió dels residus i la regulació dels sòls contaminats en l'àmbit territorial de les Illes Balears, en el marc de la legislació bàsica estatal i de la legislació comunitària.

L'ordenació del règim de prevenció i de gestió dels residus persegueix assolir una major qualitat del medi ambient i una major protecció de la salut humana, garantir un ús prudent i racional dels recursos naturals i promoure una economia més circular.

2. La memòria d'impacte normatiu inclou un estudi d'impacte econòmic general de la llei, que ha fet una anàlisi de com són els efectes en els preus dels productes i serveis, en la productivitat de les persones treballadores i les empreses, en l'ocupació, els efectes sobre la innovació, sobre els consumidors, en relació amb l'economia europea i altres economies (aquest aspecte es tracta específicament a l'apartat 1.5) i efectes sobre les PIME i l'estudi de càrregues administratives.

En la memòria s'enumeren també alguns dels instruments prevists per aquesta llei i la repercussió pressupostària directa que es preveu que tenguin per a les administracions públiques:

- La creació de la *Comissió de Residus*, prevista a l'article 21, s'estima que no tindrà repercussió pressupostària, atès que es dotarà del personal ja



existent a les administracions que l'integraran. La seva posada en marxa està pendent de desenvolupament reglamentari.

- La proposta que es preveu que el Govern faci al Parlament per a la creació de l'*Ens de Residus de les Illes Balears*, recollida als articles 33 a 35, sí que s'estima que tinguí impacte pressupostari. Segons preveu l'avantprojecte, la creació de l'Ens no es produirà amb l'aprovació de la llei, sinó que, a proposta del Govern, haurà de ser creat mitjançant una altra llei. Per això, d'acord amb la llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, amb caràcter previ a la creació de l'Ens s'haurà d'elaborar un pla d'actuació inicial i un estudi econòmic i financer, que hauran de ser informats preceptivament per la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques.
- L'elaboració, la tramitació i l'aprovació del *Pla de Prevenció i Gestió de residus perillosos* i el seguiment del seu compliment (art. 10.1.a i art. 17), dels Plans Directors Sectorials de Residus Perillosos, la seva autorització, la inspecció i la sanció i el registre de la informació (art. 10.1.c,d,e i art. 19); i el procediment de participació ciutadana per a qualsevol dels plans (article 18); es considera que no tendran repercussions directes addicionals sobre els costos per a les administracions públiques, perquè es duran a terme amb els recursos materials i humans existents.
- L'article 27.6 estableix que el Govern de les Illes Balears elaborarà els estudis necessaris sobre la viabilitat i els aspectes que s'han de tenir en compte en l'establiment d'un sistema de dipòsit, devolució i retorn de residus d'envasos, i en el punt 7 diu que, en tot cas, la posada en funcionament d'un sistema de dipòsit, devolució i retorn dels envasos quedarà supeditada a una prova pilot de durada mínima d'un any, en un entorn controlat, prèvia audiència als consells insulars.
- La creació del *Fons de prevenció i gestió de residus* regulat a l'article 32, com a partida diferenciada en el pressupost de la conselleria competent en matèria de residus i una gestió per part de la direcció general pertinent, que es preveu que sigui l'Ens de Residus de les Illes Balears (article 34), es preveu que pot tenir impacte pressupostari de manera inicial (encara no se n'ha estimat la previsió econòmica concreta). Si bé es remet novament a un futur desenvolupament reglamentari, a partir de 2020, es preveu que pugui ser alimentat principalment de la recaptació del possible cànon per a la disposició del rebuig dels residus municipals destinats a dipòsit controlat i incineració (disposició addicional sisena), que també haurà de ser, en el seu moment, objecte de proposta del Govern al Parlament i disposar dels informes pertinents.



D'acord amb tot el que s'ha exposat fins ara i segons es desprèn de la memòria d'impacte normatiu, la creació de l'Ens de Residus i del Fons de prevenció i gestió de residus són instruments de naturalesa econòmica que tendran un desplegament normatiu posterior a aquesta llei i que, per tant, no es poden quantificar actualment.

3. Per altra banda, en la memòria econòmica s'inclou una quantificació dels ingressos i les despeses que ocasionarà l'entrada en vigor de la llei.

### 3.1. Font de finançament

D'acord amb el que estableix l'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminats de les Illes Balears, el finançament de les despeses associades al desplegament d'aquesta llei ha de provenir de:

- a) els ingressos que es derivaran de la recaptació d'un cànon d'abocament i incineració de residus,
- b) de l'aplicació de taxes per a la gestió de residus, i
- c) de la recaptació de sancions imposades pel servei de residus i sòls contaminats a conseqüència d'infraccions de la normativa sobre residus.

L'esperit del cànon és la reversió única i exclusiva a finançar instruments de gestió de residus municipals que vagin en la línia de fomentar la jerarquia de gestió de residus que emana de la Directiva Marc de Residus 2008/98/CE i afavorir la prevenció de residus.

Tal com apunta el mateix esborrany de llei de residus i sòls contaminats de les Illes Balears en la *disposició addicional sisena*, l'establiment del cànon per gravar la disposició del rebuig dels residus municipals destinats a dipòsit controlat i incineració amb recuperació energètica o sense entrarà en vigor l'any 2021 en cas que no es compleixin els objectius que marca la pròpia llei.

#### 3.1.a) Ingressos

##### Canon

La previsió de recaptació del cànon, d'acord amb les dades de producció de rebuig de residus municipals, és de 6.240.000 €/any.

##### Taxes

D'acord amb l'article 50.8 de l'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminats, el Govern de les Illes Balears, a proposta de la conselleria competent en matèria de residus, ha d'establir la taxa que hauran d'abonar els



usuaris de les aplicacions informàtiques. Segons dades del servei de gestió econòmica, l'any 2017 es va recaptar en concepte taxes administratives de residus un total de 3.000 €.

### Sancions

La previsió és d'un increment notable d'imposició de sancions i de la quantia durant propers anys, per tant la previsió d'ingressos en aquest concepte és de 50.000 €/any.

Per tot això, es dedueix com a raonable la previsió continguda en la memòria dels ingressos prevists per exercicis futurs.

### 3.2.b) Despeses

Pel que fa al cost d'implantació de la llei, sense tenir en compte el cost que implicarà la creació de l'Ens i del Fons abans esmentats, dels quals actualment no se'n pot fer un càlcul estimat, la memòria econòmica estableix que, d'acord amb la disposició addicional primera, el Govern de les Illes Balears ha de dur a terme les actuacions necessàries per proveir de recursos i llocs de treball suficients per assegurar-se el compliment de la Llei.

En relació amb el procediment sancionador, a dia d'avui, correspon al Govern i als municipis exercir la potestat sancionadora en matèria de residus.

Actualment, es disposa de dos instructors (dos tècnics superiors), una administrativa i un auxiliar administratiu (aquests dos a temps parcial), per tramitar una mitjana de 250 denúncies anuals. Per altra banda, el règim de vigilància actualment està limitat als Agents de Medi Ambient, que aixequen actes d'infraccions de residus, juntament amb el SEPRONA.

La proposta del Govern és poder fer inspeccions periòdiques per poder dur un seguiment de les autoritzacions d'instal·lacions de residus i operadors. Per això, l'impacte pressupostari estimat és el següent:

### Capítol I

Per poder respondre a les exigències normatives previstes en la llei es necessari augmentar els recursos humans del Servei de Residus i Sòls Contaminats amb un total d'11 persones: 1 cap de servei, 2 caps de secció, 2 caps de negociat, 2 tècnics, 1 administratiu, 1 auxiliar administratiu i 2 inspectors. El cost que suposarà aquest increment de personal s'estima en 500.000 €/any.

## Capítol II

Per dur a terme totes les noves exigències previstes en la llei, s'haurà de preveure, addicionalment, una partida de 50.000 €/any per a despeses del capítol 2, com són despeses corrents en compra de béns i serveis materials, béns fungibles. Es preveu un increment de material d'oficina així com també l'adquisició d'un vehicle per a inspeccions.

## Capítol IV i VII

En el marc de la provisió de recursos econòmics a través del cànon sobre l'abocament i la incineració de residus ha de garantir el finançament de les infraestructures de gestió de residus –com plantes de transferència, plantes de triatge i tractament i instal·lacions de disposició del rebuig dels residus–, que inclou tant la implantació de noves infraestructures com la millora de les instal·lacions existents motivada per les adaptacions a la normativa en matèria de residus. La previsió econòmica és de 5.743.000 €/any.

- Resum d'ingressos i despeses previstos amb el desplegament de la llei de residus i sòls contaminats de les Illes Balears

CONCEPTE	INGRESSOS	CONCEPTE	DESPESES
<i><b>Cànon sobre l'abocament i la incineració de residus</b></i>	<b>6.240.000 €/any</b>	<i><b>Aportacions del pressupost (capítol 1. Personal)</b></i>	<b>500.000 €/any</b>
<i><b>Taxes administratives de residus</b></i>	<b>3.000 €/any</b>	<i><b>Despeses corrents en compra de béns i serveis materials</b></i>	<b>50.000 €/any</b>
<i><b>Sancions imposades</b></i>	<b>50.000 €/any</b>	<i><b>Subvencions i ajuts a entitats locals i insulars per a la gestió de residus</b></i>	<b>5.743.000 €/any</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.293.000 €/any</b>	<b>TOTAL</b>	<b>6.293.000€/any</b>

## Conclusions

1. L'avantprojecte de llei de residus i sòls contaminants de les Illes Balears preveu una sèrie de mesures que poden tenir un impacte pressupostari significatiu, tant des del punt de vista dels ingressos com de les despeses.
2. Una part dels impactes no han pogut ser estimats, atès es tracten de mesures subjectes a posterior regulació, com és el cas de la creació d'un nou ens instrumental o d'un fons específic per a la gestió dels ingressos associats a la nova llei.
3. Pel que fa a la voluntat de crear un nou ens instrumental, aquesta Direcció General recorda que, amb caràcter previ i atenent a la necessitat de preservar una configuració racional del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma, tot tenint en compte el que preveu la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, s'ha de disposar d'una anàlisi detallada per tal de veure quines alternatives hi podria haver en la creació d'un nou ens, quina seria, si escau, la forma jurídica adequada i quina la seva viabilitat econòmica i financera. Aquesta Direcció General recorda que actualment la Comunitat Autònoma ja disposa d'un ens que té entre els seus objectius estatutaris la gestió de la qualitat ambiental i, en concret, en matèria de residus.
4. Quant a la creació d'un fons específic per a la gestió dels ingressos associats, la plasmació pressupostària pot contemplar diverses fórmules. D'acord amb la redacció de l'avantprojecte, que especifica que el fons s'ha d'integrar de manera diferenciada en el pressupost de la conselleria competent en matèria de residus, la forma de diferenciar-lo seria mitjançant la identificació d'un programa de despesa, com el que ja existeix actualment per a la gestió de residus, o bé amb una codificació de les despeses com a despeses amb finançament afectat. Si el que es pretén és identificar el fons a través d'una secció diferenciada, no hi valdria la redacció actual que integra el fons en el pressupost de la conselleria, ja que aquesta és per si mateixa una secció pressupostària.
5. Per altra banda, l'avantprojecte emplaça el Govern a promoure l'establiment d'un cànon sobre l'abocament i la incineració de residus. La eventual entrada en vigor es posposa a l'1 de juliol de 2021 i es condiona al cas en què no s'hagin complert els objectius que marca la pròpia llei. Aquest ajornament de l'entrada en vigor condiona les possibilitats de finançament de les noves despeses que s'estima que suposarà el desplegament de la llei. Per això, cal



suposar que s'opta per un desplegament progressiu que no es culminaria fins al moment de l'aprovació del cànon. Sobre aquesta situació, s'adverteix una certa contradicció, perquè difícilment s'assoliran els objectius en matèria de gestió de residus abans de 2021 si no es duen a terme les inversions adients per possibilitar el seu compliment, per això, probablement serà necessari l'establiment del cànon.

A més, pel que fa a la creació de nous tributs propis, cal tenir en compte que el Ministeri d'Hisenda va anunciar fa uns mesos la voluntat de regular els criteris generals que han de complir els tributs propis, amb l'objectiu d'afavorir una major seguretat jurídica per part de les comunitats autònomes a l'hora de crear nous tributs, de forma que s'estimuli l'exercici de la seva autonomia fiscal, especialment en l'àmbit de la fiscalitat verda. Aquesta voluntat està emparada per la diversitat de figures tributàries existents actualment a les diferents comunitats autònomes, així com pel poc desenvolupament que té la fiscalitat de caràcter mediambiental en comparació amb els països europeus més avançats. Sobre aquest tema, es va constituir un grup de treball en el si del *Comité Técnico Permanente de Evaluación* (depenent del Consell de Política Fiscal i Financera), les conclusions del qual han de servir de base per dissenyar el nou marc regulador, el qual s'haurà de tenir present en el moment de plantejar, si escau, la creació del nou cànon.

6. Per altra banda, tot i que haurà de ser objecte de regulació posterior, també es planteja que el cànon sobre l'abocament i la incineració de residus tenguin un caràcter finalista. Al respecte, aquesta Direcció General, més enllà que en alguns casos pugui estar efectivament justificat, vol advertir de la restricció que suposa atorgar un caràcter finalista als tributs propis des del punt de vista de la gestió pressupostària, atès que d'aquesta manera contribueixen de forma més limitada a la sostenibilitat de les necessitats de despesa i a l'autonomia financera. En tot cas, es considera necessari que aquest tractament estigui associat a una anàlisi en profunditat de les despeses o inversions que es preveu finançar amb la nova figura, així com de la seva evolució futura, i es recomana que la finalitat del cànon es defineixi de la forma més àmplia possible, tot evitant que una limitació excessiva del seu abast pugui condicionar eventualment les possibilitats de finançar altre tipus d'actuacions complementàries o anàlogues.
7. En definitiva, més enllà de les despeses que en aquests moments no es poden quantificar perquè no es deriven de forma directa d'aquest avantprojecte, en relació amb les majors despeses en què pot haver d'incórrer la Comunitat Autònoma amb l'aprovació de la llei en els termes de l'avantprojecte, es considera que el seu impacte quedarà minimitzat sempre que el seu finançament procedeixi, com es preveu a la memòria econòmica, dels nous





G  
O  
I  
B  
/

ingressos que generaria el cànon sobre l'abocament i la incineració de residus. Per tant, es considera que aquest avantprojecte tindrà una afectació limitada que permet preveure el seu encaix en la planificació pressupostària pluriennal a mitjà termini.

Palma, 20 de juny de 2018

El director general de  
Pressuposts i Finançament

Joan Carrió i Vidal



Vist i plau

La consellera d'Hisenda i  
Administracions Públiques

Catalina Caldera Crespi



