



XI legislatura

Año 2023

Parlamento  
de Canarias

Número 122

26 de octubre

# BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

## SUMARIO

### **CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

#### DICTÁMENES

**11L/CSUE-0041** Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2023) 420 final] [COM (2023) 420 final] [2023/0234(COD)] {SEC(2023)420final} {SWD(2023)420final} {SWD(2023)421final} {SWD (2023) 422 final}, por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 23 de octubre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento

Página 1

**CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS  
SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

DICTAMEN

**11L/CSUE-0041** *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2023) 420 final] [COM (2023) 420 final] [2023/0234 (COD)] {SEC (2023) 420 final} {SWD (2023) 420 final} {SWD (2023) 421 final} {SWD (2023) 422 final}, por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 23 de octubre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento*

**Presidencia**

Emitido dictamen por el Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, relativo a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2023) 420 final] [COM (2023) 420 final] [2023/0234 (COD)] {SEC (2023) 420 final} {SWD (2023) 420 final} {SWD (2023) 421 final} {SWD (2023) 422 final}, por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 23 de octubre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 24 de octubre de 2023. EL SECRETARIO GENERAL (*P. D. de la presidenta, Resolución de 30 de junio de 2023, BOPC núm. 8, de 3/7/2023*), Salvador Iglesias Machado.

**DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA**

<b>Título del documento:</b>	<b>Iniciativa legislativa UE:</b> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (2023/420 final)
<b>Referencia:</b>	<b>COM (2023) 208 final de 18/4/2023 (CSUE-41)</b>

**I. ANTECEDENTES:**

1. Con fecha 29 de septiembre de 2023, se recibió en la Cámara correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, la citada comisión mixta remitió al Parlamento de Canarias, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva (CE) núm. 2023/98/CE sobre los residuos. Documento COM (2023) 420 final, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2. La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 30 de junio de 2023, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

*“17. ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA*

*17.1. Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales*

*Acuerdo:*

*“La Mesa de la Cámara con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto dispone el artículo 53 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, acuerda trasladar a la Junta de Portavoces la siguiente propuesta: “Primero. Constituir la ponencia a que se refiere el artículo 53.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar, para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquellas””.*

3. Con fecha 10 de octubre de 2023, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos. Documento COM (2023) 208 final 18/4/2023. el cual fue recibido por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 17 de octubre de 2023.

4. Finalmente, la ponencia, en su reunión de 23 de octubre del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

**II. DICTAMEN:**

**1. Base jurídica y tipo de competencia:**

**a) Objetivos de la propuesta legislativa:**

La iniciativa pretende modificar la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, para regular la prevención y gestión de los residuos de productos textiles y alimentarios.

En relación con los residuos textiles, la reforma persigue la mejora de su gestión en consonancia con la “jerarquía de residuos” regulada en la directiva marco sobre residuos, así como la concesión de prioridad a la prevención de residuos, la preparación para la reutilización y el reciclado de textiles frente a otras opciones

de valorización y la eliminación de los residuos. En todo caso, se ha de aplicar el principio de que quien contamina paga.

Por lo que atañe a los residuos alimentarios, la propuesta de modificación de la directiva aborda aspectos relativos a la prevención (definición de residuos alimentarios y metodología común para la medición de los residuos, obligaciones de los Estados miembros de reducir los residuos en cada etapa de la cadena agroalimentaria, seguimiento y presentación de informes anuales sobre los niveles de residuos, preparación de los programas nacionales de prevención) y la gestión (por ejemplo, recogida separada).

### **b) Ámbito competencial**

La base jurídica de esta propuesta es el artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que faculta a la UE a intervenir en el ámbito de la política en materia de medio ambiente a fin de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana, contribuir a la utilización prudente y racional de los recursos naturales y promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas relacionados con el medio ambiente a nivel regional o mundial.

De conformidad con el artículo 149.1. 23.º de la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

Por otro lado, en virtud de lo estipulado en el artículo 153.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, *“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso (...) e) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos (...) f) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen y destino en Canarias y sobre su gestión y traslado y su disposición final”*.

La iniciativa, por tanto, afecta a competencias tanto estatales como autonómicas. Sin embargo, dado que el objetivo de la medida no puede alcanzarse eficazmente por ningún Estado actuando por sí solo, se hace necesario actuar a nivel europeo para evitar tratamientos desiguales en la gestión de los residuos de productos textiles y alimentarios en los distintos Estados miembros, y alcanzar así todos las mismas consecuencias medioambientales, económicas y sociales. Por ello son necesarias medidas más coordinadas y uniformes a escala de la UE para cumplir con la meta 12.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por ende, entendemos que la propuesta no menoscaba las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

## **2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad**

Tal y como determina el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 5 lo siguiente:

*“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano*

*de esta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.*

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tenida en cuenta por la Comisión Europea.

En lo que se refiere a la presente iniciativa, dada la naturaleza transfronteriza de la cadena de valor de los productos textiles desde una perspectiva económica, medioambiental y social, la venta, el consumo y la gestión al final de la vida útil de los productos textiles están intrínsecamente vinculados al funcionamiento del mercado único y de las cadenas de valor mundiales. La elevada dependencia de las materias primas pone de relieve la importancia de impulsar modelos de negocio circulares para reducir el uso de materias primas primarias y ayudar a mitigar sus externalidades ambientales negativas.

Los sistemas de recogida, clasificación y reciclado deben ampliarse como manifiesta la propuesta para estar preparados para la próxima obligación de recogida separada y su plena aplicación, ya que varias deficiencias normativas y del mercado que afectan a todos los Estados miembros y agentes de toda la cadena de valor textil obstaculizan actualmente la provisión de capacidades suficientes de recogida, clasificación y reciclado. La falta de un enfoque común de la UE en materia de gestión de los productos textiles podría dar lugar a una fragmentación de la normativa y perturbar los flujos de residuos y materiales, o consolidar aún más esta situación, y de este modo obstaculizar los movimientos transfronterizos de productos textiles (productos, y productos textiles usados y de desecho), así como la acción coordinada y las inversiones rápidas en toda la UE. Existen elevados riesgos de un mayor aumento de la fragmentación de la normativa y de las cargas administrativas para las partes interesadas del sector, principalmente las pymes, como consecuencia de la aplicación diferente del principio de que quien contamina paga a través de los regímenes nacionales de responsabilidad ampliada del productor en relación con los productos textiles. La lucha contra las externalidades ambientales transfronterizas, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero y la exportación de productos textiles (y residuos con el pretexto de que no lo son) a terceros países, se aborda de manera más eficaz mediante la actuación de la UE.

Por su parte, se ha de señalar que todos los Estados miembros generan residuos alimentarios, lo que genera importantes externalidades ambientales transfronterizas. La producción, el almacenamiento, el transporte y la transformación de alimentos y la eliminación de residuos alimentarios tienen repercusiones ambientales y climáticas (como las emisiones de gases de efecto invernadero, y efectos sobre el uso del suelo, la biodiversidad, el uso del agua y la eutrofización) dentro de la UE. Además, la producción de alimentos importados a la UE puede tener importantes repercusiones en el medio ambiente y el clima a escala mundial.

La reducción de los residuos alimentarios en toda la UE de manera uniforme es necesaria –argumenta la iniciativa– para garantizar, en cada Estado miembro, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, la disminución de los efectos negativos sobre el clima, la biodiversidad y el uso de los recursos naturales, lo que supondrá beneficios que trascienden las fronteras nacionales. Un sistema alimentario más eficiente que permita la reducción de los residuos alimentarios también contribuye a la seguridad alimentaria en toda la UE.

Los alimentos se comercializan extensamente en el mercado de la UE y las empresas alimentarias que operan a escala transfronteriza necesitan coherencia y claridad normativa para planificar inversiones y medidas en materia de prevención de residuos alimentarios. Un enfoque coordinado a escala de la UE puede aportar fiabilidad y continuidad y, por tanto, apoyar la adopción de nuevos modelos de negocio por parte de los explotadores de empresas alimentarias con el fin de acelerar la reducción de los residuos alimentarios en toda la cadena de valor agroalimentaria.

Las respuestas de los Estados miembros al tema de los residuos alimentarios han sido desiguales y, en general, no son suficientes para abordar los problemas detectados y las consecuencias medioambientales, económicas y sociales para los consumidores, las empresas y la sociedad en su conjunto. La diversidad de esfuerzos entre los

Estados miembros por lo que respecta a la reducción de la generación de residuos alimentarios y los diferentes niveles de expectativas en cuanto a la contribución de los explotadores de empresas alimentarias, indican la necesidad de medidas más coordinadas y uniformes a escala de la UE para impulsar los avances al nivel y al ritmo necesarios para alcanzar la meta 12.3 de los ODS.

El establecimiento de objetivos en la legislación de la UE en materia de residuos es un instrumento político que obligaría a los Estados miembros a actuar, al tiempo que ofrecería plena flexibilidad en cuanto a la selección de las medidas necesarias.

Consecuentemente, la propuesta cumple con el principio de subsidiariedad.

En lo que al principio de proporcionalidad se refiere, la propuesta persigue armonizar determinados elementos de la gestión de residuos (definiciones, objetivos cuantitativos o cualitativos que ponen en práctica la jerarquía de residuos, principio de que quien contamina paga, requisitos de información) y dejar margen para medidas de ejecución nacionales y locales específicas (planificación de la gestión de residuos y concesión de permisos en materia de residuos), resulta coherente con la actuación a escala de la UE limitada solo a lo estrictamente necesario.

Con una mayor armonización de los enfoques de gestión de los residuos de productos textiles en términos de alcance de los productos textiles objetivo, definiciones claras, requisitos mínimos de traslado y tratamiento para poner en práctica la jerarquía de residuos, características organizativas de los sistemas de recogida de productos textiles y reparto de la carga proporcionaría seguridad jurídica para la necesaria acción concertada de las partes interesadas de toda la cadena de valor textil (Estados miembros, empresas sociales, gestores de residuos, productores, otros agentes económicos, ciudadanos) para invertir en el desarrollo de infraestructuras en toda la UE a fin de maximizar la reutilización y el reciclado, se requiere una actuación a escala de la UE.

El sector de los productos textiles está dominado por las pymes. Las microempresas representan alrededor del 88% del sector. La propuesta está específicamente adaptada para reducir al mínimo las repercusiones financieras y administrativas en las microempresas, en particular excluyendo a todas las microempresas de la responsabilidad ampliada del productor. En comparación con la situación actual, la modificación legislativa persigue garantizar que se disponga de más financiación, y que la oferta de materias primas de productos textiles reutilizables y reciclables en el mercado sea más estable.

Por lo que respecta a los residuos alimentarios, la propuesta de establecer objetivos de reducción de los residuos alimentarios no define nuevas medidas a escala de la UE. El establecimiento de objetivos otorga a los Estados miembros libertad en cuanto a la selección de las medidas más eficaces, adaptadas a su situación nacional específica. Los Estados miembros no están obligados a adoptar nuevas medidas relativas a la reducción de los residuos alimentarios distintas de las ya establecidas en la directiva marco sobre los residuos (es decir, reducir los residuos alimentarios en cada etapa de la cadena agroalimentaria, preparar programas de prevención de los residuos alimentarios, llevar a cabo acciones conexas, supervisar y comunicar los avances realizados). Además, los Estados miembros ya se han comprometido, desde la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible en 2015, a tomar medidas para reducir los residuos alimentarios con el fin de contribuir a la meta 12.3 de los ODS, que, de hecho, es un objetivo no vinculante y ambicioso.

Por lo tanto, la iniciativa propuesta es proporcionada al objetivo que se persigue.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la iniciativa cumple tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad.

### **3. Carga financiera y administrativa**

La propuesta señala que la repercusión presupuestaria implicaría unos costes relativos al personal de la Comisión Europea que ascienden a un total de 2.033.000 euros, sin embargo, en la documentación remitida por las Cortes Generales no se acompaña un análisis de las eventuales cargas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, por lo que no es posible pronunciarse al respecto.

### **4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto**

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.



## 5. Otras observaciones

La iniciativa legislativa no incide en medidas específicas adoptadas en el marco del artículo 349 del TFUE que afectan a Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.

No obstante, la estrategia de la Comisión Europea para las regiones ultraperiféricas (RUP) –presentada en su Comunicación (COM (2002) 198 final)– persigue “*Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*”. Asimismo, establece las prioridades de la acción de la UE para estas regiones y que, en lo que a la gestión de residuos se refiere, la Comisión reconoce la importancia y los beneficios de la economía circular para las RUP “*debido a (...) la elevada generación de residuos provocada por el turismo y las exportaciones de residuos*”. Por lo que sería conveniente que se incorporara a la iniciativa este objetivo y reconocimiento singular previsto para las regiones ultraperiféricas.

En consecuencia, se estima favorable la propuesta, toda vez que no incurre en ninguna limitación ni obstáculo formal o material derivado del derecho de la Unión Europea para que no pueda ser adoptado, sin perjuicio de la conveniencia de incorporar a la iniciativa legislativa las referencias singulares para las regiones ultraperiféricas que fueron aprobadas por la Comisión Europea en su Comunicación (COM (2002) 198 final) y que persiguen “*Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*”.

En el Parlamento de Canarias, a 23 de octubre de 2023. Alicia Vanoostende Simili, Socorro Beato Castellano, Carlos Antonio Ester Sánchez, Esther González González, Paula Jover Linares, Melodie Mendoza Rodríguez, Raúl Acosta Armas.



