

Sostenibilidad

Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (I): introducción y medidas en materia de residuos

Éste es el primero de tres análisis dedicados a las novedades de la nueva Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que incorpora la Directiva modificada de residuos del 2018 y la Directiva sobre plásticos de un solo uso del 2019, e introduce dos nuevos impuestos para incentivar la economía circular.

BLANCA LOZANO CUTANDA
PEDRO POVEDA GÓMEZ
EDUARDO ORTEU BERROCAL

Grupo de Sostenibilidad de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción y definiciones

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (LRSC), sustituye y deroga a la hasta ahora vigente Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados.

La ley entró en vigor el 10 de abril, salvo su título VII («Medidas fiscales para incentivar la economía circular»), que lo hará el 1 de enero del 2023.

Con esta ley, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico (con bastante retraso) dos de las directivas que integran el llamado «paquete de directivas de economía circular»:

- La Directiva (UE) 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre residuos (en lo sucesivo, «Directiva modificada de residuos»).
- La Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como «Directiva SUP» por el acrónimo, en inglés, de *single-use-plastic*).

Se trata de la primera norma integral con rango de ley que desarrolla en España el citado paquete europeo de economía circular y en ella se incluye, además, la variable económica mediante la creación de dos nuevas

figuras impositivas, en línea con lo previsto en el artículo 16 y en el anexo V de la Directiva modificada de residuos.

Todo ello, con el objetivo de reforzar el marco regulador de la gestión de los residuos para facilitar la consecución de los nuevos y más exigentes objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización que ha fijado la Unión Europea para los horizontes 2025, 2030 y 2035 que la ley española incorpora. Además, aprovechando esta transposición, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular revisa y actualiza otros aspectos de la ahora derogada Ley 22/2011.

Interesa señalar que, además de los derechos de acceso a la información y a la justicia reconocidos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular reconoce, como novedad, la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de sus preceptos y de sus normas de desarrollo y aplicación (art. 10.1).

La mayor parte de los preceptos de la Ley 7/2022 revisten carácter de legislación básica de protección del medio ambiente; sus títulos IV y V sobre responsabilidad ampliada del productor y sobre restricciones a los plásticos de un solo uso tienen carácter de «legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente», con lo que, según ha confirmado la jurisprudencia, queda sustraída a la competencia de las comunidades autónomas para modificarla mediante el dictado de normas adicionales de protección (SSTS núms. 1121, 1122, 1123 y 1124/2020, de 27 de julio).

El largo y extenso artículo 2, referido a las definiciones, incorpora la regulación que al

efecto se contiene tanto en la Directiva modificada de residuos como en la Directiva SUP. Cabe destacar, no obstante, las novedades que derivan de la inclusión de la definición de *basuralidad* de la letra *f*—no prevista como tal en la normativa europea—y la ampliación del concepto de *productor de producto* de la letra *ac*. La *basuralidad* se define como «los residuos no depositados en los lugares designados para ello y que acaban abandonados en espacios naturales o urbanos, requiriendo de una operación de limpieza ordinaria o extraordinaria para restablecer su situación inicial» y resulta relevante a la hora de determinar el alcance de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor exigibles a determinados productos de plásticos identificados en el título V.

En la definición de *productor de producto* cobra especial relevancia la inclusión de las plataformas de comercio electrónico, las cuales asumirán, como productores de producto, las obligaciones financieras y de información, así como organizativas cuando proceda, en el supuesto de que algún productor de producto que esté establecido en otro Estado miembro o tercer país actúe a través de éstas y no esté inscrito en los registros existentes sobre responsabilidad ampliada del productor o no dé cumplimiento a las restantes obligaciones de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Se trata de una medida eficaz para asegurar la efectiva aplicación de la responsabilidad ampliada del productor en un canal con cada vez mayor peso en la comercialización de productos como es el del comercio electrónico.

2. Novedades respecto de la determinación de los subproductos y del fin de la condición de residuo

Un aspecto reseñable de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía

Circular es el relativo a la regulación de la determinación del «fin de la condición de residuo» y de los «subproductos», estableciéndose unos procedimientos menos burocratizados. Destaca, en particular, la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan participar, del modo que pasa a exponerse, en la declaración de ambas condiciones en el ámbito de sus propios territorios y caso por caso:

- a) *Subproductos* (art. 4). La ley habilita tanto al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR) como a las comunidades autónomas para evaluar y aprobar, si procede, la consideración de una sustancia como subproducto. Las autoridades autonómicas podrán aprobar un subproducto cuando éste tenga origen en una instalación productora ubicada en su territorio y su declaración tendrá validez, únicamente, para el uso autorizado del subproducto en la actividad o proceso industrial de destino, que puede ser en la propia comunidad autónoma o en otra distinta, previo informe favorable de ésta. Dicho ministerio, por su parte, podrá evaluar y declarar una sustancia como subproducto, con alcance general en todo el territorio español, ya sea de oficio, ya sea a solicitud de una comunidad autónoma, tras su autorización de un subproducto para un uso concreto.
- b) *Fin de la condición de residuo* (art. 5). La ley introduce la novedad de que, cuando no se hayan establecido criterios específicos a nivel de la Unión Europea o nacional para aplicar las condiciones generales que exige la normativa europea a determinados tipos de residuos, una comunidad autónoma, a petición del gestor y previa comprobación de que se cumplen las condiciones generales

para el fin de la condición de residuo, podrá incluir en la autorización de residuos que un residuo valorizado en su territorio deja de ser residuo para ser usado en una actividad o proceso industrial en la misma comunidad autónoma, o bien en otra distinta, previo informe favorable de ésta. A partir de estas declaraciones de fin de la condición de residuos incluidas en las autorizaciones autonómicas, el mencionado ministerio evaluará la necesidad de desarrollar criterios específicos a nivel nacional.

3. Nuevos objetivos y medidas para la prevención de residuos

Uno de los aspectos más innovadores de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular es el establecimiento de objetivos de prevención de residuos (art. 17) que se concretan en lograr una reducción en peso de los residuos generados conforme al siguiente calendario general (que luego podrá especificarse reglamentariamente para determinados residuos):

- a) En el 2025, un 13 % respecto a los generados en el 2010.
- b) En el 2030, un 15 % respecto a los generados en el 2010.

Para lograr estos objetivos, el artículo 18 de la ley comienza por encomendar a las «autoridades competentes» la adopción de las medidas que prevé la Directiva modificada de residuos y, a continuación, establece alguna medida de directa aplicación.

Entre las medidas adicionales a las previstas en la directiva que se encomiendan a las autoridades competentes y que están enfocadas principalmente a la prevención de la generación de residuos plásticos, una de

las de mayor repercusión mediática ha sido la habilitación a los ayuntamientos para limitar la posibilidad de fumar en las playas con el fin de evitar la dispersión de basura en el medio marino, pudiendo establecer sanciones en las ordenanzas con arreglo al régimen sancionador previsto en la ley.

Entre las medidas concretas, pueden reseñarse las siguientes:

- Se prohíbe la destrucción o su eliminación mediante depósito en vertedero de excedentes no vendidos de productos no perecederos tales como textiles, juguetes o aparatos eléctricos, entre otros. Estos excedentes se destinarán en primer lugar a canales de reutilización, incluida su donación, y, cuando esto no sea posible, a la preparación para su reutilización o a las siguientes opciones de la jerarquía de residuos.
- Para reducir el consumo de envases de un solo uso, la ley apuesta por la disponibilidad de agua potable no envasada gratuita en dependencias de las Administraciones y otros espacios públicos, e impone a los establecimientos de hostelería y restauración que la ofrezcan a los clientes.
- A más tardar el 1 de enero del 2023, los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual a cuatrocientos metros cuadrados, o mayor, destinarán al menos el 20 % de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables. Además, cuando vendan productos frescos, bebidas o alimentos cocinados deberán aceptar el uso de recipientes reutilizables adecuados (bolsas, táperes, botellas, entre otros).

- Quienes comercialicen equipos eléctricos o electrónicos deberán informar al consumidor sobre su posibilidad de reparación; a tales efectos, se regulará reglamentariamente un índice de reparabilidad para equipos eléctricos y electrónicos.
- Con relación a los residuos peligrosos, a partir del 1 de julio del 2022 sus productores iniciales tendrán que disponer de un plan de minimización que incluya las prácticas que van a adoptar para reducir la cantidad generada y su peligrosidad, debiendo informar de los resultados cada cuatro años a la comunidad autónoma donde esté ubicado el centro productor. Quedan exentos los productores que generen menos de diez toneladas al año en cada centro productor, las empresas de instalación y mantenimiento, y los productores que dispongan de la herramienta EMAS o de otro sistema de ecogestión y ecoauditoría equivalente, que incluya medidas de minimización de este tipo de residuos.

En relación con la generación de residuos de alimentos, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular incorpora el objetivo de la Directiva modificada de residuos de reducir en un 50 % los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y de reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para el 2030 respecto al 2020.

Para ello, el artículo 19 prevé diversas medidas. Entre ellas, cabe destacar que las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo

humano o la transformación de los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria y, en última instancia, ya como residuos, destinarlos al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de beneficiarlos y, cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles.

4. **Novedades en materia de producción y posesión de residuos**

El artículo 20 sistematiza y aclara las obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas a la gestión de sus residuos, sin alterar significativamente el régimen jurídico que contenía en esta materia la Ley 22/2011.

Como novedad destaca, en especial, el que se especifique que «la responsabilidad del productor inicial o poseedor del residuo concluirá cuando quede debidamente documentado el *tratamiento completo*, a través de los correspondientes documentos de traslado de residuos, y cuando sea necesario, mediante un certificado o declaración responsable de la instalación de tratamiento final, los cuales podrán ser solicitados por el productor inicial o poseedor». Por consiguiente, cuando los residuos se entreguen desde el productor inicial o poseedor para el tratamiento intermedio o a un negociante, «como norma general no habrá exención de la responsabilidad de llevar a cabo una operación de tratamiento completo». Cabe, sin embargo, que se establezcan excepciones en los reglamentos de residuos, siempre que se garantice su trazabilidad y correcta gestión. La propia ley prevé, como excepción, que la responsabilidad del productor inicial u otro poseedor de residuos domésticos y, en su caso, comerciales

no peligrosos, «concluirá cuando los hayan entregado en los términos previstos en las ordenanzas de las entidades locales y en el resto de la normativa aplicable».

Además de sistematizar las obligaciones, la ley completa y refuerza algunas de ellas:

- Así, por ejemplo, en relación con la prohibición de no mezclar ni diluir los residuos peligrosos con otras categorías de residuos peligrosos ni con otros residuos, sustancias o materiales, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular añade que «en caso de que los residuos peligrosos se hayan mezclado ilegalmente, al margen de la responsabilidad en que haya incurrido el productor inicial o poseedor por la infracción cometida, el productor inicial u otro poseedor tendrán la obligación de entregárselos a un gestor autorizado para que lleve a cabo la separación, cuando sea técnicamente viable y necesaria [...]. En el caso de que esta separación no sea técnicamente viable ni necesaria, el productor inicial u otro poseedor lo justificará ante la autoridad competente y deberá entregarlos para su tratamiento a una instalación que haya obtenido una autorización para gestionar este tipo de mezcla».
- En cuanto a la obligación de etiquetar los residuos peligrosos, se completa con la información mínima que debe figurar en la etiqueta, su forma de fijación al envase y su tamaño.

5. **Principales novedades en materia de gestión de residuos**

El primer aspecto destacable en cuanto a la gestión de residuos es el fortalecimiento y extensión de la *recogida separada de residuos*

y, en particular, de los biorresiduos —uno de los flujos donde la necesidad de mejora viene siendo exigida de manera reiterada por la Unión Europea—.

Con carácter general, la ley dispone que, para el 2035, el porcentaje de los residuos municipales recogidos separadamente será como mínimo del 50 % en peso del total de los residuos municipales generados.

En concreto, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular impone a las entidades locales establecer la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local (reglamentariamente podrán establecerse obligaciones de recogida separada de otras fracciones de residuos):

- a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio (desde el 2015 ya se exige la recogida separada).
- b) Los biorresiduos de origen doméstico, antes del 30 de junio del 2022, para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes y, antes del 31 de diciembre del 2023, para el resto.
- c) Antes del 31 de diciembre del 2024: los residuos textiles, los aceites de cocina usados, los residuos domésticos peligrosos y los residuos voluminosos (muebles y enseres).

Se prevé, no obstante, la posibilidad de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico pueda exceptuar la recogida separada de residuos cuando se cumpla alguna de las condiciones previstas en la ley (art. 25.4), como, por ejemplo, que la recogida separada «no proporcione el mejor resultado medioambiental si se tiene en

consideración el impacto ambiental global de la gestión de los flujos de residuos de que se trate» o que no sea «técnicamente viable teniendo en consideración las buenas prácticas en la recogida de residuos».

La ley dispone que, entre los modelos de recogida separada que establezcan las entidades locales se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el «puerta a puerta» o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares.

Con relación a la preparación para la reutilización, el reciclado y la valorización, el artículo 24 establece la obligación de las autoridades competentes de promover las actividades de preparación para la valorización y prohíbe que los residuos susceptibles de ser preparados para reutilización o reciclados se destinen a incineración, con o sin valorización energética.

En su artículo 26, la ley contiene los objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización que marca la Unión Europea. En primer lugar, establece los que ya tienen que cumplirse conforme a la Directiva marco de residuos del 2008:

- a) 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 50 % en peso.
- b) La cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales deberá alcanzar como mínimo el 70 % en peso de los producidos.

A continuación, la ley recoge los nuevos objetivos marcados por la Directiva modificada de residuos para el 2025, para el 2030 y para el 2035.

En cuanto a la eliminación de los residuos, hay que destacar, como novedad, la prohibición de la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola; la quema únicamente podrá permitirse de manera excepcional cuando cuente con una autorización individualizada y por razones de tipo fitosanitario o, en entornos silvícolas, con el objeto de prevenir los incendios forestales. Estos residuos deberán gestionarse según lo previsto en la ley, en especial, según la jerarquía de residuos, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica.

Hay que tener en cuenta que se excluyen del concepto de *residuos vegetales* la «paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso, utilizado en explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente» (art. 3.2e).

Por último, la ley dedica tres preceptos a abordar, de manera específica, la gestión de tres tipos de residuos: biorresiduos (art. 28), aceites usados (art. 29) y residuos de construcción y demolición (art. 30).

6. Principales novedades en materia de traslados de residuos

El traslado de residuos entre comunidades autónomas ya estaba regulado en la ley

del 2011 y ha sido objeto de desarrollo reglamentario (el último de ellos, actualmente en vigor, por el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio¹).

La Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular añade a la regulación de la ley anterior, con rango de ley, las siguientes previsiones (art. 31):

- Que, presentada una notificación previa de traslado de residuos destinados a la eliminación o a la valoración, transcurrido el plazo de diez días para que las comunidades autónomas de origen y de destino se opongan a dicho traslado, se entenderá autorizado el traslado de residuos.
- Que los plazos para esta oposición podrán reducirse a dos días en los supuestos de traslados urgentes motivados por razones de fuerza mayor, accidentes u otras situaciones de emergencia.
- Que las comunidades autónomas podrán suspender la vigencia de la autorización cuando tengan conocimiento de determinadas circunstancias como, por ejemplo, que la identificación o la composición de los residuos no se corresponde con la notificada.

7. Novedades en el régimen de autorización y comunicación de las operaciones de gestión de residuos

A las autorizaciones ya previstas en la Ley 22/2011), el artículo 33 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular añade la necesidad de que

¹ Véase B. LOZANO CUTANDA y P. POVEDA GÓMEZ, «Real Decreto 553/2020, por el que se regula el traslado de residuos en el interior de España», en <https://www.ga-p.com/publicaciones/real-decreto-553-2020-por-el-que-se-regula-el-traslado-de-residuos-en-el-interior-de-espana>.

obtengan una autorización y de que efectúen una comunicación previa en la comunidad o comunidades autónomas donde vayan a llevar a cabo su actividad las siguientes personas e instalaciones:

- la persona física o jurídica que tenga intención de llevar a cabo una operación de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros);
- las instalaciones móviles de tratamiento de residuos.

Por lo que respecta al régimen de comunicación previa al inicio de las actividades de producción y gestión de residuos el artículo 35 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular añade a las actividades ya previstas en la ley del 2011 (además de la comunicación previa exigida, según lo expuesto, a las personas que lleven a cabo valorizaciones o eliminaciones de residuos sin instalación y a las instalaciones móviles de tratamiento de residuos) el almacenamiento de residuos en plataformas logísticas de la distribución como consecuencia de la logística inversa.

Por último, se establece la obligación de que, cuando cese la actividad de las actividades e instalaciones sometidas a autorización, se deberá presentar una declaración responsable ante la comunidad autónoma donde estén ubicadas, a efectos de dar de baja la instalación en el Registro de Producción y Gestión de Residuos.

8. Novedades en materia de información sobre residuos

- *Registro de Producción y Gestión de Residuos* (art. 63)

Reglamentariamente se determinará la información de este Registro que puede hacerse pública, garantizándose la confidencialidad de los datos que puedan considerarse secreto comercial. Se prevé que el Registro pueda usar los datos sobre residuos comunicados al Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes (PRTR-España) en el marco del régimen jurídico de la autorización ambiental integrada.

- *Archivo cronológico* (art. 64)

La obligación de disponer de este archivo electrónico se impone, además de a las personas físicas o jurídicas registradas, a los productores iniciales que gestionen más de diez toneladas de residuos no peligrosos al año, debiendo incluir toda la información relativa a las operaciones de producción y gestión de residuos que se detalla. No se exige este archivo a los productores que gestionen sus residuos por medio de las entidades locales.

- *Memoria resumen anual* (art. 65)

Se trata de un resumen de la información contenida en el archivo cronológico que deben enviar anualmente por cada instalación las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de recogida con carácter profesional y de tratamiento de residuos, y los productores de residuos peligrosos; esta memoria resumen también se pide a las entidades y empresas que transporten residuos peligrosos con carácter profesional o actúen como negociantes y agentes de residuos peligrosos. El anexo VI de la ley enuncia el contenido mínimo de la memoria, que podrá ser desarrollado por orden ministerial.

- *Sistema electrónico de Información de Residuos —eSIR—* (art. 66).

Se prevé que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico disponga de un sistema electrónico constituido por registros, plataformas y herramientas informáticas que permitan tener la información necesaria para el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España. Este sistema estará integrado, al menos, por el Registro de Productores de Productos, el Registro de Producción y Gestión de Residuos, las memorias anuales indicadas anteriormente, el Repositorio

de Traslados Nacionales, el Repositorio de Traslados Transfronterizos, el Registro Nacional de Lodos, el inventario estatal de declaraciones de suelos contaminados, el inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos, la Plataforma electrónica de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, y el Registro de Subproductos (actualmente, como plataforma eSIR se conoce la desarrollada por este ministerio para la remisión electrónica de los documentos asociados al traslado de residuos). El sistema eSIR permitirá la interoperabilidad con los sistemas electrónicos disponibles en las comunidades autónomas.