

Las claves de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados

Abril 2022

La nueva norma, que incorpora al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias, fija los principios de una economía circular y baja en carbono mediante una profunda revisión de la legislación básica estatal en la materia.

Tras una tramitación parlamentaria iniciada en el mes de mayo del pasado 2021, en la que, entre Congreso y Senado, se han presentado más de 1.300 enmiendas, en el BOE del sábado 9 de abril de 2022, ha sido publicada la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que deroga la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

De acuerdo con su Disposición Final 13^a, la nueva ley entró en vigor el 10 de abril de 2022, a excepción de las medidas fiscales que introduce (objeto de un análisis específico por nuestro Departamento Tributario que se puede consultar [aquí](#)), que lo harán el 1 de enero de 2023.

La ley aprobada pretende intensificar la lucha contra el cambio climático y la protección del medioambiente y la salud, avanzando en el cumplimiento tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas nº 12 (producción y consumo sostenibles), 13 (acción por el clima) y 14 (vida submarina), como de los hitos fijados por la Unión Europea al respecto, al transponer la Directiva 2018/851, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva Marco de Residuos, y la Directiva 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Su aprobación, enmarcada en la Estrategia Española de Economía Circular 2030, se alinea con los presupuestos contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. También representa una de las reformas estructurales comprometidas por el Gobierno para la aprobación por la Comisión Europea del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (Reforma 4, Componente 12), presentado por nuestro país para la canalización de las ayudas previstas en el Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU*.

Partiendo de las anteriores premisas, la norma que ahora entra en vigor presta especial atención a aspectos tales como (i) seguir reforzando la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos incentivadores; (ii) fortalecer la prevención en su generación, a través de medidas sobre el desperdicio de basuras y la proliferación de basuras marinas; (iii) incrementar los objetivos de preparación y reciclado de los residuos municipales; (iv) establecer la obligatoriedad de nuevas recogidas separadas para determinadas tipologías de residuos; (v) especificar los requisitos mínimos obligatorios aplicables en materia de responsabilidad ampliada del productor, o (vi) ampliar los registros electrónicos ligados, por ejemplo, a la producción y gestión de los residuos peligrosos.

Sin perjuicio de otras muchas medidas contenidas en esta extensa y detallada ley (cuenta con 9 Títulos, 118 artículos y más de 40 disposiciones entre adicionales, transitorias, derogatorias y finales), cabe destacar preliminarmente los siguientes aspectos principales, que exponemos siguiendo el mismo orden que marca la norma:

Disposiciones y principios generales de la política de residuos (Título preliminar: arts. 1 a 13)

Tras la descripción de su objeto, la ley incluye un exhaustivo catálogo de definiciones en el que adopta conceptos procedentes de la normativa de la Unión Europea, como los relativos a los “residuos de construcción y demolición” y los “alimentarios” o la “valorización de materiales” (de la que excluye la valorización energética).

Asimismo, añade otros dirigidos a proporcionar un mayor grado de seguridad jurídica a los operadores a la hora de llevar a cabo su aplicación, como es el caso del “tratamiento intermedio” (que vincula a la realización de determinadas operaciones de valorización por intercambio o almacenamiento y de aplicación de procedimientos de tratamiento biológico y físico-químico, o de mezcla, reenvasado y almacenamiento previos a la eliminación) o del “productor del producto” (para referirlo a todo aquel que, entre otras actividades, fabrique, venda, trate, desarrolle o importe productos de forma profesional).

En relación con esto último, y como consecuencia de una de las enmiendas introducidas en el Senado, la ley prevé que las plataformas de comercio electrónico asumirán, como productores de producto, las obligaciones financieras y de información, así como las organizativas si procede, cuando algún productor establecido en otro Estado miembro o tercer país actúe a través de ellas y no esté inscrito en los registros existentes sobre responsabilidad ampliada del productor ni dé cumplimiento a las restantes obligaciones derivadas de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor. En estos casos, la plataforma podrá llevar a cabo una inscripción única respecto de todos los productos afectados para los que asuman la condición de productor del producto.

Se extiende también la delimitación de la figura del “negociante”, para incluir dentro de la misma a todas aquellas personas físicas o jurídicas que adquieren residuos cuya posterior venta para su valorización les genere beneficios, excluyendo, sin embargo, a los gestores que perciben una determinada cantidad del productor por la realización de las actividades que les son propias. En cuanto a los conceptos de “subproductos” y de “fin de la condición de residuos”, son objeto de una regulación particularizada mediante la cual se revisan los procedimientos para su declaración y se atribuyen competencias a las comunidades autónomas.

Respecto de los principios de política general en la materia, se reitera la asunción de los de jerarquía de residuos, autosuficiencia, proximidad o acceso a la información que ya se contenían en la Ley 22/2011, y se define con precisión el reparto de competencias sobre gestión de residuos y economía circular entre las diferentes administraciones implicadas (estatal, autonómica y local).

Instrumentos de la política de residuos (Título I: arts. 14 a 16)

La nueva ley destaca la importancia de los instrumentos de planificación, como son (i) los programas de prevención de residuos, incluidos específicamente los alimentarios y los plásticos de un solo uso; y (ii) los planes y programas de gestión de residuos, entre los que se encuentran el Plan estatal marco de gestión de residuos, los respectivos planes autonómicos y los que, en coordinación con ambos, puedan aprobar las entidades locales.

Prevención de la generación de residuos y fomento de la reutilización (Título II: arts. 17 a 19)

La nueva ley introduce un título específicamente referido a la prevención de la generación de residuos, en el que se establecen objetivos cuantificables de reducción en peso de los residuos generados respecto de las cifras de 2010: el 13% en 2025 y el 15% en 2030.

A tal fin, establece un catálogo de medidas de prevención que habrán de ser adoptadas por las Administraciones Públicas competentes, entre las que se puede destacar (i) la promoción de modelos de producción y consumo sostenibles y circulares; (ii) el diseño, fabricación y utilización de productos eficientes en el uso de recursos duraderos y fiables (en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia prematura), reparables, reutilizables y actualizables; (iii) la reutilización de productos y componentes, así como la disponibilidad de piezas de repuesto; (iv) la disminución en la producción de residuos, tanto en el sector industrial o comercial como en los de la construcción o la alimentación, y, en particular, de residuos peligrosos o no aptos para su reutilización o reciclado; o (v) el fomento de la reincorporación a las cadenas de valor de los subproductos o materiales para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo.

En esta misma línea, la norma impone a los operadores económicos determinadas limitaciones y obligaciones relevantes, como, por ejemplo:

- La prohibición general de destruir o eliminar en vertedero los excedentes no vendidos de productos no perecederos, los cuales, como regla general, deberán destinarse a canales de reutilización, incluyendo su donación, y, cuando esto no sea posible, a la preparación para su reutilización.
- La obligación, para los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o mayor a 400 m², de destinar, antes del 1 de enero de 2023, 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.

Asimismo, todos los establecimientos de alimentación que vendan productos frescos, bebidas o alimentos cocinados deberán aceptar el uso por los consumidores de recipientes reutilizables adecuados y adaptados a la naturaleza de los mismos, siendo los consumidores los responsables de su acondicionamiento.

- El deber de los productores iniciales de residuos peligrosos de contar, a partir del 1 de julio de 2022, con un plan de minimización (en línea con el que ya exigía el Real Decreto 952/1997) que contenga las prácticas que desplegarán para reducir la cantidad y peligrosidad de tales residuos, así como de informar periódicamente a las comunidades autónomas de sus resultados. Se exceptúa a los productores iniciales que generen menos de 10 toneladas al año en cada centro productor, las empresas de instalación y mantenimiento o aquellas que dispongan de una certificación EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) o equivalente.
- En relación con los equipos eléctricos y electrónicos, la obligación de que sus comercializadores informen sobre su posible reparación, para lo que se establecerá reglamentariamente un índice de reparabilidad que los acompañe y del que tendrá que ser necesariamente informado el consumidor en cada caso.

Finalmente, y por lo que se refiere, en particular, al cumplimiento de las medidas de prevención relativas a la generación de residuos alimentarios, se impone a las industrias alimentarias y a las empresas de producción primaria, de distribución o de restauración colectiva el deber de priorizar, por este orden, (i) la donación de alimentos o la transformación de los productos no vendidos, pero que siguen siendo aptos para el consumo; (ii) la alimentación animal y la fabricación de

piensos; (iii) su uso como subproductos en otra industria; y (iv), en última instancia, ya como residuos, el reciclado (producción de compost o, en su defecto, obtención de combustibles).

Producción, posesión y gestión de los residuos

(Título III: arts. 20 a 36)

Una de las principales novedades estriba en el establecimiento de un calendario para la recogida separada de residuos adicional a la ya existente para los metales, el papel, el plástico y el vidrio. Así, como regla general, las entidades locales deberán garantizar también la separación en origen y establecer la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de su competencia: (i) antes del 30 de junio de 2022 o el 31 de diciembre de 2023 (dependiendo de la densidad de población municipal), en el caso de los biorresiduos; y (ii) antes del 31 de diciembre de 2024, en el caso de los residuos textiles, los aceites de cocina usados, los residuos domésticos peligrosos, los residuos voluminosos (de muebles y enseres) y aquellas otras fracciones de residuos que se determinen reglamentariamente.

En el caso de los residuos comerciales no gestionados por la entidad local, o de los residuos industriales, la separación en origen y posterior recogida separada de las fracciones de residuos mencionados será igualmente obligatoria en los mismos plazos señalados, a excepción del aceite de cocina usado y los biorresiduos comerciales e industriales, para los que se fija la fecha límite del 30 de junio de 2022.

Finalmente, se da continuidad a lo previsto en la Ley 22/2011 sobre el régimen de autorizaciones y comunicaciones para las distintas actividades de producción y gestión de residuos. Conforme al mismo:

- La actividad de producción de residuos no peligrosos en cantidad superior a 1.000 toneladas/año o residuos peligrosos, así como las de gestión, compra-venta (negociación), agencia y transporte de residuos, se someten a comunicación previa.
- La actividad de gestión de residuos (incluida la recogida profesional) desarrollada en una instalación requiere, con carácter general, autorización administrativa, de la que deberán disponer tanto la empresa operadora como la instalación en cuestión.
- También se exige autorización para las instalaciones móviles en las que vayan a realizarse operaciones de tratamiento de residuos y para las personas físicas o jurídicas que tengan intención de valorizar o eliminarlos sin instalación, aunque en ambos casos será también necesario presentar una comunicación previa a la comunidad autónoma en la que se vaya a realizarse cada operación.

Responsabilidad ampliada del productor

(Título IV: arts. 37 a 54)

Con la finalidad de promover la prevención y mejorar la reutilización, el reciclado y la valoración de residuos, la nueva ley profundiza en la determinación de las obligaciones de los productores. Entre ellas, cabe citar algunas, como (i) diseñar los productos y sus componentes de manera que se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos a lo largo de su ciclo de vida; (ii) ofrecer a las instalaciones de tratamiento información sobre la correcta gestión de los residuos; (iii) utilizar materiales procedentes de residuos; (iv) aumentar el período de garantía de productos nuevos y reparados; o (v) garantizar el derecho de reparación a los consumidores.

De igual forma, se prevé la posibilidad de restringir la introducción en el mercado y la distribución de productos con un impacto negativo muy significativo y demostrado sobre la salud humana o el medio ambiente.

Tal y como ya preveía la Ley 22/2011, las medidas correspondientes se establecerán mediante real decreto del Consejo de Ministros teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, así como el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud, lo que conllevará la necesidad de modificar los vigentes reglamentos de cada flujo de residuos.

Por lo que respecta a las obligaciones financieras y organizativas vinculadas al régimen de responsabilidad ampliada del productor, se mantiene la posibilidad de cumplirlas a través de sistemas individuales o colectivos, cuya constitución sigue sometida a comunicación previa o autorización, respectivamente.

Entre los costes que deberán sufragar los productores bajo tales sistemas figurarán, necesariamente, los correspondientes a (i) la recogida separada, transporte y tratamiento de los residuos; (ii) la información facilitada a sus poseedores sobre prevención, reutilización, devolución y recogida; (iii) la implantación de sistemas electrónicos de información para la recogida y comunicación de datos sobre introducción en el mercado, recogida y tratamiento; y (iv) la suscripción de las garantías financieras que en cada caso exijan los reales decretos de los diferentes flujos de residuos para que los sistemas respondan de sus obligaciones.

La norma establece un mecanismo de autocontrol para estos sistemas que permita evaluar su gestión financiera y la calidad de los datos recogidos y comunicados a los efectos de su inspección y control por los órganos autonómicos competentes. Asimismo, prevé, como medida de transparencia, que los sistemas individuales y colectivos deban poner a disposición del público, a través de sus páginas web, información anualmente actualizada sobre la consecución de sus objetivos de gestión y las auditorías realizadas sobre su gestión financiera y la calidad de tales datos.

Sin perjuicio de ello, también se establecen obligaciones de suministro de información periódica a los órganos autonómicos competentes y a la Comisión de Coordinación en materia de residuos (en este caso, desagregada por comunidades autónomas) que permita realizar el control y seguimiento de los sistemas de responsabilidad ampliada.

Fuera de este Título IV, destacan las previsiones incluidas en el artículo 60.4, respecto a que, antes de 1 de enero de 2025, el Gobierno desarrollará regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los artes de pesca, o la Disposición final 7ª, según la cual, en el plazo máximo de 3 años, se regularán regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los textiles, muebles y enseres y los plásticos de uso agrario no envases.

Reducción del impacto medioambiental de determinados productos de plástico (Título V: arts. 55 a 62)

Dada la relevancia de los efectos producidos en el medioambiente por esta fracción de residuos en particular, la ley dedica un título específico a establecer una serie de medidas para la reducción del consumo de determinados productos de plástico y su correcta gestión.

Concretamente, según el tipo de producto de plástico de un solo uso en cuestión, la norma prevé la aplicación de la siguiente tipología de medidas:

- Reducción de la comercialización, respecto a las cifras de 2022, del 50% para el año 2026 y del 70% para el año 2030, en el caso de vasos para bebidas (incluidos sus tapas y tapones) y

recipientes para alimentos (con o sin tapa). Para alcanzar esos objetivos, la ley impone a los agentes implicados en la comercialización fomentar el uso de alternativas reutilizables o de otro material, prohibiendo, en cualquier caso, su distribución gratuita a partir del 1 de enero de 2023.

- Prohibición de introducción en el mercado, en el caso de cubiertos, platos, agitadores de bebidas o de recipientes para alimentos y bebidas hechos de poliestireno expandido, etc., así como de cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable o de determinadas microesferas de plástico.
- Las principales medidas destinadas a la reducción de las emisiones de GEI en nuestras oficinas se vienen centrando en los últimos años en la actuación sobre los consumos energéticos (anteriormente comentadas en el apartado «Consumo energético») y los viajes de trabajo (promoción del uso de tecnologías de la información). Garrigues no genera emisiones significativas de otros gases diferentes de los GEI. A continuación, se presenta el inventario de GEI de Garrigues para los últimos tres años de actividad.
- Se establecen, asimismo, obligaciones específicas respecto de otros tantos productos de plástico de un solo uso, como, por ejemplo, los vasos para bebidas y los productos del tabaco con filtros o filtros comercializados para utilizarse en combinación con dichos productos, a fin de evitar su abandono y garantizar su correcta gestión como residuo.
- Finalmente, por lo que se refiere a estos productos de plástico de un solo uso, la norma prevé el establecimiento reglamentario de un régimen de responsabilidad ampliada, caracterizado por añadir a los costes que deben asumir los productores los costes relativos a (i) la adopción de medidas de concienciación para los consumidores; (ii) la recogida de residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida y la limpieza de la basura generada por los mismos, así como su posterior transporte y tratamiento; o (iii) a la recogida de datos e información, ya sean regulares o puntuales. En el caso de los productos del tabaco, la nueva norma alude incluso a la obligación de que los productores costeen el establecimiento de una infraestructura específica para la recogida de sus residuos o el desarrollo de alternativas y medidas de prevención para reducir su generación e incrementar su valorización.

Obligaciones de información y registro

(Título VI: arts. 63 a 66)

Con el objeto de mejorar la trazabilidad y la transparencia en la gestión de los residuos, la nueva ley detalla el funcionamiento del Registro estatal de producción y gestión de residuos, de carácter compartido y único, al que habrá de incorporarse toda la información sobre los productores y gestores procedente de los registros autonómicos.

Además de a las empresas registradas y los productores de residuos no peligrosos de más de 10 toneladas al año, la obligación de llevar un archivo cronológico con toda la información sobre operaciones de producción y gestión se extiende a las entidades que generen subproductos o los utilicen.

Para mejorar y actualizar la posible información disponible sobre residuos, la norma regula la remisión a la Administración de memorias anuales, como una obligación que no ya solo recae en quienes hayan obtenido una autorización a tales efectos, sino que también se extiende a los productores, transportistas profesionales, negociantes o agentes de residuos peligrosos, así como a aquellos que valoricen o eliminen residuos sin instalación o en instalaciones móviles.

Como herramienta informática para realizar un seguimiento y control adecuado de la gestión de residuos en nuestro país, se establece de forma novedosa la articulación de un Sistema electrónico de Información de Residuos (eSIR).

Suelos contaminados

(Título VIII: arts. 98 a 103)

En materia de suelos contaminados, la nueva ley sigue, en esencia, manteniendo la regulación prevista por la anterior Ley 22/2011, con algunas novedades, entre las que destacan las siguientes: (i) el sometimiento de las actuaciones en suelos declarados como contaminados a la obtención por el promotor, antes del inicio de las obras, de un certificado del Registro de la Propiedad que acredite tal circunstancia; (ii) la fijación en 3 años, salvo que por razones técnicas se requiera un plazo mayor, del tiempo máximo para la ejecución de las tareas de recuperación de los suelos contaminados; (iii) la posibilidad de acometer directamente actuaciones urgentes de descontaminación de un suelo, incluso sin acto administrativo previo, sin perjuicio de la obligación del promotor de informar inmediatamente a las autoridades competentes; o (iv) la creación de un Inventario Nacional de descontaminaciones voluntarias de suelos coordinado con los respectivos registros autonómicos.

Responsabilidad, vigilancia, inspección y control y régimen sancionador

(Título IX: arts. 104 a 118)

La nueva norma sigue a este respecto un esquema prácticamente igual al previsto en la Ley 22/2011, si bien actualiza y refuerza algunos extremos mediante la introducción de nuevas medidas que, en ocasiones, ya estaban previstas en la legislación autonómica. Entre las novedades más destacables, cabría señalar las siguientes:

- La consideración del personal funcionario con competencias inspectoras como agente de la autoridad, gozando de presunción de certeza los hechos reflejados en las actas que extiendan.
- El sometimiento de los productores de residuos domésticos y comerciales al eventual ejercicio de facultades inspectoras en materia de residuos por parte de las entidades locales.
- La ampliación y tipificación más detallada del catálogo de infracciones muy graves y graves, incluyéndose entre las primeras el abandono de basura dispersa (*littering*), si se pone en peligro grave la salud o se produce un daño o deterioro grave para el medioambiente, o el incumplimiento por parte de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de su obligación de financiar y, en su caso, organizar la gestión de los residuos cuando las Administraciones Públicas intervengan en la misma.
- El incremento del importe de las sanciones hasta 3,5 millones de euros las muy graves, 600.000 euros las graves y 20.000 euros las leves.
- La prohibición, a las personas físicas o jurídicas sancionadas por infracciones graves o muy graves mediante resolución firme, de obtener subvenciones u otro tipo de ayudas de la Administración competente para la imposición de la sanción hasta haber cumplido la misma y, en su caso, haber ejecutado las medidas de reparación e indemnización de los daños ambientales y los perjuicios causados.
- La prohibición de contratar con el sector público como consecuencia de la imposición de una sanción firme por la comisión de infracción muy grave, así como la retirada del título de

operador, transportista, agente o gestor de residuos con el que se haya cometido la infracción.

- La introducción de una regulación pormenorizada del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora para contemplar aspectos como las reducciones a las que habrá lugar en caso de reconocimiento de la infracción y pago voluntario, así como los efectos de la denuncia por parte de aquellos que hayan intervenido en la comisión de la infracción.

Régimen transitorio

Entre las disposiciones transitorias que incorpora la nueva ley, podemos destacar las relativas a las siguientes materias:

- **Adaptación de los sistemas al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor.** Los sistemas integrados de gestión de residuos existentes se regirán por lo previsto en las normas de cada flujo de residuos actualmente vigentes, si bien se adaptarán a la nueva ley en el plazo de 1 año desde que entren en vigor las disposiciones que adapten las citadas normas reguladoras. A este respecto, se prevé que la adaptación de la normativa correspondiente en materia de responsabilidad ampliada del productor se deberá realizar antes del 5 de enero de 2023.
- **Garantías financieras.** Se prevé que, en tanto no se establezca el régimen jurídico de los seguros, fianzas y garantías financieras previstas en esta ley, serán de aplicación las disposiciones vigentes en la materia.

No obstante, se debe tenerse en cuenta que el pasado 1 de abril se publicó el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos, que regula las cuestiones relativas a la cobertura de las responsabilidades en las que los actores que intervienen en las diferentes fases de la producción y gestión de los residuos puedan incurrir en el desarrollo de su actividad.

- **Autorizaciones y comunicaciones.** Se establece que, en un plazo de 3 años, las comunidades autónomas adaptarán a lo establecido en la nueva ley las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes, o las solicitudes y comunicaciones que se hayan presentado antes del 10 de abril de 2022.
- **Reglamentación en materia de envases y residuos de envases.** Se prevé que, mientras no se aprueben los desarrollos reglamentarios relativos a los envases y residuos de envases, permanecerá vigente, con rango reglamentario, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, excepto su régimen sancionador. En este sentido, cabe señalar que actualmente se encuentra en tramitación un nuevo reglamento de envases y residuos para impulsar la prevención y la reutilización, y mejorar el reciclado posterior.

GARRIGUES

Hermosilla, 3
28001 Madrid
T +34 91 514 52 00
info@garrigues.com

Síguenos en



garrigues.com