

Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular [BOE-A-2022-5809]

NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

La formación de residuos no es patrimonio exclusivo de los seres humanos, sino que existe en cualquier forma de vida. Sin embargo, los residuos de las especies de fauna y de flora sirven desde siempre a la vida de los ecosistemas.

Por otra parte, el problema de las basuras (que es el término tradicional) y de los residuos no es nuevo para la Humanidad; de hecho, la historia de los residuos es paralela a la propia de la sociedad [MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. 1998: *Nuevo Ordenamiento de la Basura*. Madrid: Ed. Trivium; ALENZA GARCÍA, J. F. 1997: *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, 1997, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2008: «La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos». *Noticias de la Unión Europea*, 2008, 276: 21-41]. No obstante, en las primeras etapas históricas la formación de desechos no se consideraba todavía un problema, ya que tales desperdicios y desechos habitualmente se depositaban en las cercanías de las ciudades formando auténticas colinas (como, p. ej., en Roma).

Avanzando el tiempo, en las ciudades de mayor tamaño se seguían arrojando los desperdicios y basuras a las mismas calles (p. ej., en Atenas), si bien, a veces, se ponían en marcha unos incipientes servicios de recogida (así, en Roma con el emperador César Augusto y, más tarde, en París); obligándose, mucho tiempo después, a barrer y limpiar a los propietarios el frente de sus viviendas (p. ej., en Francia hacia 1270). No obstante, en el siglo XVIII, en Japón ya se establecen servicios de recogida de basura.

En España, la Instrucción de 23 de junio de 1813 para el Gobierno económico-político de las Provincias (art. 1-Decreto CCLXIX) [http://www.memoriademadrid.es/doc_anexos/Workflow/0/10390/bhm_c-58666-269.pdf] ya atribuye a los municipios la competencia sobre la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas. Años después, las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural para la Villa de Madrid y su término, de 16 de noviembre de 1847, prohíbe depositar en las calles, plazas y portales las basuras procedentes de las casas, estableciéndose la obligación, por los dependientes de la Villa, del recogimiento de las basuras, barrido y limpieza de las calles, y la de los vecinos de bajar a la puerta de la calle las basuras al paso de los carros de la Villa, con previsión de multas por incumplimiento.

Textos estos que son comunes en otras ciudades europeas, debiendo destacarse, como antecedente de la recogida de residuos, los decretos de 24 de noviembre de 1883 y 7 de marzo de 1884, firmados por el prefecto del Sena (Sr. Eugène POUBELLE), que aprueban la reglamentación de eliminación de los residuos domésticos,

prohibiendo sacar a la calle las basuras antes de las 5 h de la mañana y obligaba a sacarlas en tres cajas (que los propietarios debían proporcionar a los inquilinos), para materiales putrescibles; para papeles y tejidos, y para vidrio, cerámica y «conchas de ostras»; cajas o cubos de basura que tomarán el nombre de *poubelle* [ver GRISON, G. 1884: «M. Poubelle et les mauvaises langues». *Le Figaro*, 16 janvier 1884: 2 (<https://fr.calameo.com/read/0000259010a2b56ea43fc>), y SÉGARD, J. F. 2004: «La poubelle a 120 ans!». *L'Hermine (Bulletin d'Information de Planète Écho)*, 2004, 9 (<https://fr.calameo.com/read/000025901f10cdc1d1c8b>)].

En general, en el siglo XIX las ciudades del mundo hedían a basura. Será ya en el siglo XX cuando la recogida se comience a realizar en camiones cerrados y especiales.

En esta misma línea, en España se prevé la destrucción por el fuego de las basuras de la población (Real Orden de 12 de octubre de 1910, *Gaceta de Madrid* de 9 de diciembre), y se establece un régimen jurídico relativamente completo en la Real Orden de 3 de enero de 1923 (*Gaceta* del 10), que aprueba las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los Pequeños Municipios.

Por otra parte, en la historia, los seres humanos se han esforzado por crear materiales que ofrecieran beneficios o funciones de los que carecen los recursos naturales [sobre la historia de la baquelita, el celuloide, el nylon, etc., ver BAKER, I. 2018: *Fifty Materials That Make the World*. Cham (Switzerland): Springer]. Así, los antecedentes del plástico están en el uso de materiales naturales que tenían propiedades plásticas intrínsecas, como la laca o la goma de mascar; seguidamente, se procedió a la modificación química de materiales naturales como el caucho, la nitrocelulosa, el colágeno o la galalita, y, finalmente, la gran diversidad de materiales completamente sintéticos que reconocemos como plásticos modernos empezaron a aparecer en el siglo XIX (cuyos precursores fueron en 1839 Charles GOODYEAR y en 1843 Thomas HANCOCK), con el invento de Alexander PARKES en 1855, denominado *parkesina*, que patentó (aunque no tuvo mucho éxito comercial debido al elevado coste de producción); posteriormente, John W. HYATT, sobre 1868, mejoró el producto desarrollado por PARKES, consiguiendo un producto económicamente viable, al que denominó *celuloide*, debiendo considerarse las bolas de billar que se produjeron como el primer producto fabricado en plástico, y que fue patentado en 1870 (la primera fábrica de este nuevo material fue la *Albany Dental Plate Company*, fundada este mismo año, debido a la importancia que tuvo el material para los dentistas de entonces) [sobre las primeras épocas, *vid.* YARSLEY, V. E. y COUZENS, E. G. 1941: *Plastics*. Hardmondsworth (London)-New York: Penguin Books].

Asimismo, el conocido policloruro de vinilo (PVC) fue polimerizado por primera vez entre 1838 y 1872, y en 1907 el químico belga-americano Leo Hendrik BAEKELAND creó la *baquelita*, patentada en Estados Unidos el 7 de diciembre de 1909 (US No. 944.699), que es el primer plástico fabricado en serie realmente sintético [sobre su figura y sus descubrimientos, ver STROM, E. Th. y RASMUSSEN, S. C. 2011: *100+ Years of Plastics. Leo Baekeland and Beyond*. ACS Symposium Series 1080. American Chemical Society, Washington DC (USA) (<https://pubs.acs.org/isbn/9780841226777>)],

y especialmente la excelente obra de MERCELIS, J. 2020: *Beyond Bakelite: Leo Baekeland and the Business of Science and Invention*. Cambridge (Mass., USA): The Massachusetts Institute of Technology Press], a partir de las investigaciones de Adolf von BAEYER sobre la resina de formaldehído. Después, Hermann STAUDINGER (1881-1965) comenzó en 1920 los estudios teóricos sobre la estructura y la propiedad de los polímeros naturales (recibiendo el Premio Nobel de Química en 1953, por sus estudios y descubrimientos sobre la estructura química de las macromoléculas); entre 1930 y 1942 se descubrieron otros polímeros, y en 1938 la empresa *Dupont* comenzaría a producir nailon. Durante los años 60, los plásticos pasaron a sustituir a otros productos en los embalajes; en los años 70, sustituirán a algunas aleaciones ligeras y a algunos metales, y durante los años 80 del siglo XX la producción de plásticos se intensificó y diversificó convirtiéndose en una de las principales industrias del mundo.

Actualmente, el mundo no se puede imaginar sin los plásticos; creándose y desarrollándose muchos nuevos plásticos que ofrecen una amplia gama de propiedades, y que se utilizan en todas partes y para todo. De hecho, de los 2 millones de Tm de plásticos producidos en 1950 se ha pasado a 359 millones de Tm en 2018, y con un crecimiento que continúa.

Sin embargo, desde los años 50 del siglo XX, se plantea el problema ambiental de los residuos, los envases y los plásticos [vid. FOROÉTICA. 2020: *La realidad de los plásticos. Mitos y verdades*. Madrid, mayo [\[https://foretica.org/publicacion/la-realidad-de-los-plasticos-mitos-y-verdades/\]](https://foretica.org/publicacion/la-realidad-de-los-plasticos-mitos-y-verdades/), y se hace más preocupante debido al modelo industrial y de sociedad implantado, basado en un fuerte consumo de todo tipo de productos y bienes, con envases y con un uso importante de plásticos, la mayoría de los cuales (sobre todo desde hace unos 30 años) no son asimilables completamente ni por la naturaleza ni por las actividades humanas (sistema que se resume en la idea de «extraer, fabricar, usar y tirar»). Esta situación de los residuos y el mal uso de los envases y los propios plásticos trae consigo problemas ambientales, problemas sanitarios (como vertidos incontrolados, inadecuados sistemas de recogida y tratamiento, procesos de contaminación del suelo y del agua, contaminación atmosférica o problemas de malos olores, entre otros), el despilfarro y la inadecuada utilización de recursos naturales, materiales y energía o el gran impacto sobre el paisaje.

Las causas del fuerte incremento en la formación de residuos, envases y plásticos pueden resumirse en el rápido crecimiento demográfico; la concentración de la población en áreas urbanas; la utilización generalizada de bienes de envejecimiento muy rápido; el uso común de envases y plásticos sin retorno, fabricados con materiales no degradables, y, en general, el aumento del nivel de vida y riqueza.

No obstante, debe resaltarse asimismo la utilidad y el carácter positivo de los envases y particularmente de los plásticos (que suponen el 40 % de la fabricación de envases), en particular en el sector alimentario o en el ámbito sanitario, tal como se ha puesto de manifiesto durante la etapa más problemática de la epidemia del coronavirus, durante los meses del estado de alarma, y en la situación actual, debido a las propiedades específicas de los plásticos que les hacen ser buenos materiales de

envasado para muchos productos, que permiten hacer llegar el producto en las mejores condiciones y que se conserve el mayor tiempo posible.

Además, el sector de los plásticos constituye económicamente un sector importante, que genera en la Unión Europea, antes de la crisis del coronavirus, más 360.000 millones de euros, con 1,7 millones de empleos y 60.000 empresas, la mayoría Pymes, implicadas, y en España el volumen de negocio es de 30.000 millones de euros, implicando a 4.000 empresas y generando 250.000 empleos, y destacando el dedicado a envases y embalajes (con el 40 % del total) [ver FOROÉTICA. 2020: *La ambición empresarial para avanzar hacia la nueva economía de plástico*. Madrid, julio (https://foretica.org/publicacion/la_ambicion_empresarial_para_avanzar_hacia_la_nueva_economia_de_plasticos/), y, más en general, sobre la responsabilidad social de las empresas, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2004: «La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2004, 2824: 27-43 (<http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/3682>)]

En este contexto, la intervención del Derecho en relación con los residuos, los envases y los plásticos, tanto en la Unión Europea como en España, se justifica por razones de seguridad, higiene, salud, calidad, ambientales y de fomento de la actividad industrial, entre otras.

Las actuaciones de la Unión Europea en esta materia se enmarcan desde su origen en la Política Ambiental, articulada sobre los tratados europeos (en la actualidad, teniendo en cuenta el Tratado de la Unión Europea, principalmente en los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece su régimen); de los Programas Ambientales de la UE (actualmente, en el VIII PAM, aprobado el 6 de abril de 2022); de algunas estrategias o planes específicos sobre residuos, envases y plásticos, y finalmente de las normas específicas en esas materias [sobre el origen de las acciones en esta materia, por todos, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2008: «La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos». *Noticias de la Unión Europea*, 2008, 276: 21-41, y la bibliografía citada, y, más en general, sobre la Política Ambiental de la Unión Europea, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2021: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 10.^a ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis].

En el año 2014 comienza a plasmarse la nueva filosofía europea en materia de recursos y residuos, que es la economía circular, aunque tiene objetivos más generales y amplios; elaborando la Comisión esta nueva estrategia en la Comunicación «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa», adoptada el 2 de julio de 2014 [COM (2014) 398 final, Bruselas], en la que pretende cambiar el modelo que desde la Revolución Industrial las economías europeas, y otras en el mundo, han desarrollado, concretamente un patrón de crecimiento sustentado en la secuencia «tomar-fabricar-consumir y eliminar», un modelo lineal basado en la hipótesis de la abundancia, disponibilidad, facilidad de obtención y eliminación barata de los recursos, hacia otro basado en la economía circular, concebida como aquella en la que el valor

de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos.

La Comisión continuó avanzando en su diseño y desarrollo mediante la adopción de la Comunicación «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» [COM (2015) 614 final, y Anexo, Bruselas, 2.12.2015].

De acuerdo con el marco anterior, la Comisión presentó el 16 de enero de 2018 la «Estrategia europea para el plástico en una economía circular» [COM (2018) 28 final, y Anexo, Estrasburgo, 16.1.2018], que resalta la importancia del plástico en el mundo actual y en la propia Unión Europea, y con la finalidad de avanzar hacia una nueva economía del plástico, la Comisión propone, entre otras medidas, mejorar el reciclado de los plásticos, fomentar la demanda de plásticos reciclados, reducir los residuos de plásticos, prevenir el plástico en el entorno, establecer un marco normativo claro para los plásticos con propiedades biodegradables o adoptar medidas sobre los microplásticos, así como orientar la innovación y la inversión hacia soluciones circulares. Junto a la Estrategia anterior, la Comisión aprobó también la Comunicación sobre «Un marco de seguimiento para la economía circular» [COM (2018) 29 final, Estrasburgo, 16.1.2018].

Teniendo en cuenta los documentos estratégicos citados, y algunos otros, la política actual de la Unión Europea en materia de economía circular, así como sobre residuos, envases y plásticos, se diseña y establece en el ambicioso Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), adoptado en 2019 [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019] [ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2020: «El ambicioso Pacto Verde Europeo». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 12 de mayo de 2020, n.º 101, 31 pp. (https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf), y 2020: «Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión». En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (coords.) y otros: *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: Ed. CIEDA-CIEMAT-Ministerio de Ciencia e Innovación, 40-85 (https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf), y particularmente en el «Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva» [COM (2020) 98 final, y Anexo, Bruselas, 11.3.2020], adoptado por la Comisión, que incluye un programa para crear una Europa más limpia y más competitiva construida de acuerdo con los agentes económicos, los consumidores, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y su objetivo es acelerar el cambio transformador que requiere el Pacto Verde Europeo, e incluyendo medidas en favor de la economía circular aplicadas desde el anterior plan de 2015.

Por otra parte, la legislación general de la Unión Europea en este ámbito está constituida en la actualidad, principalmente, por la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (*DOUE* L 312, 22.11.2008), modificada en varias ocasiones y que deroga varias Directivas anteriores (de 1975, 1991 y 2006), y por la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DOCE L 365, 31.12.1994), modificada asimismo en varias ocasiones; debiendo tenerse en cuenta, además, las normas más específicas (p. ej., sobre pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, vertido y traslados de residuos, etc.).

En relación con la legislación sobre residuos, envases y plásticos, debe mencionarse, en primer lugar, la Directiva (UE) 2015/720, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DOUE L 115, 6.5.2015).

Posteriormente, se aprobarán tres directivas [GARCÍA GARCÍA, A. 2018: «La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de julio de 2018 (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-residuos-vertidos-envases/>)], que modifican las de carácter general para avanzar en el régimen del tratamiento de los residuos y envases y en la economía circular. En efecto, la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), tiene por finalidad reforzar los objetivos establecidos en la Directiva sobre vertidos de 1999, que impone restricciones al depósito en vertederos, a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular, reduciéndose gradualmente al mínimo el vertido de residuos destinados a vertederos de residuos no peligrosos, en particular de los vertidos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, lo que es coherente con la economía circular.

A continuación, la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos.

La tercera norma es la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DOUE L 150, 14.6.2018), que establece medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular.

Un paso más en la filosofía de la economía circular, y en la política europea sobre los plásticos, lo constituye la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, 12.6.2019) [ver el detallado análisis de LOZANO CUTANDA, B. y POVEDA, P. 2019: «Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de

septiembre de 2019 n.º 93 (https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/08/2019_09_03_Lozano_Poveda_Directiva-plastico.pdf).

Por su parte, en relación con *España*, los antecedentes históricos de esta legislación se remontan, sin perjuicio de alguna otra norma aislada, a la etapa preconstitucional, concretamente a la Ley sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 1975, que, por la fecha, no menciona el concepto de economía circular.

Posteriormente, de acuerdo ya con la Constitución española de 1978 (que prevé la protección medioambiental en el art. 45 y establece el régimen de distribución de competencias, en los arts. 148 y 149-CE, previendo la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia ambiental y, por tanto en materia de residuos) [ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2021: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 10.ª ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis] y con la integración del Reino de España en las entonces Comunidades Europeas, se aprobarían nuevas normas, que modernizaron el ordenamiento en la materia (concretamente, la Ley básica de residuos tóxicos y peligrosos y la modificación de la Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos, ambas de 1986).

La siguiente etapa incluye una renovación de la legislación [MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. 1998: *Nuevo Ordenamiento de la Basura*. Madrid: Ed. Trivium, y ALENZA GARCÍA, J. F. 1997: *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado], que está integrada por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25), modificada posteriormente, y un año después se aprobaría la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (BOE del 22), que establece la primera regulación con carácter general de los residuos en nuestro Ordenamiento jurídico, y que tampoco, asimismo por la fecha, menciona la economía circular, aunque establece el régimen de la producción, posesión y gestión de los residuos (incluyendo normas específicas sobre residuos urbanos y peligrosos); los instrumentos económicos en la producción y gestión de residuos, incluyendo los fiscales; los suelos contaminados, y finalmente el sistema de inspección y vigilancia y el régimen sancionador [MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. 1998: *Nuevo Ordenamiento de la Basura*. Madrid: Ed. Trivium, y PAVEDA GÓMEZ, P. 1998: *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos*. Granada: Ed. Comares].

El régimen general vigente en materia de residuos se establece en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE del 29) [*Código de Residuos y Sustancias Peligrosas*. Madrid, 2022. [BOE.es - Código de Residuos y Sustancias Peligrosas](https://www.boe.es/boe/BOE.es)], que adapta esta materia a las modificaciones del Derecho europeo y actualiza y mejora el régimen de la anterior Ley de 1998, aunque no hace mención a la economía circular aún (una vez más por la fecha) ni casi a los plásticos (sin perjuicio de algunas menciones concretas). No obstante, la Ley promueve la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos, conforme con la legislación europea.

Por otra parte, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25) [POVEDA GÓMEZ, P. (coord.) y otros. 1999: *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases* Madrid: Ed. IDELCO-Ministerio de Medio Ambiente; POVEDA GÓMEZ, P. 1997-1998: *Envases y Residuos de Envases. Nueva legislación*. Madrid: Ed. Exlibris, y SERRANO LOZANO, R. 2007: *El régimen jurídico de los residuos de envases*. Madrid: Ed. Dykinson], modificada posteriormente, que, por la fecha de nuevo, no menciona aún la economía circular, pero asume algunos pasos de esa filosofía, sin mencionarla, al establecer el régimen y algunas medidas que tratan de reducir los residuos de envases, fomentar su valorización y al final reducir el consumo de recursos. El Reglamento de desarrollo y ejecución se aprobó por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril (BOE del 1 de mayo), modificado más adelante.

De acuerdo con las leyes anteriores y con la obligación de cumplir con la normativa europea, se aprobó el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores (BOE del 19) [LOZANO CUTANDA, B. y POVEDA GÓMEZ, P. 2018: «Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 20 de junio de 2018, n.º 80, 8 pp. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018_06_20_Lozano-Poveda_Real-Decreto-293-2018-bolsas-plastico.pdf].

Aunque puedan encontrarse en el anterior real decreto, y en los planes y programas que le sirven de marco, algunas ideas y medidas que pueden integrarse en la filosofía de la economía circular, no será hasta el 2 de junio de 2020 cuando el Consejo de Ministros apruebe la Estrategia Española de Economía Circular «España Circular 2030» [MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. 2020: *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular*. Madrid. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF], que asume el nuevo modelo de producción y consumo de la economía circular en el marco de la política europea en esta materia.

Con el fin de impulsar la economía circular en España, el Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020 adoptó y comenzó la tramitación del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados [MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (Secretaría de Estado de Medio Ambiente-Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental). 2020: *Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid, 2 de junio. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602mainanexasaplrc_informacionpublica_tcm30-509527.pdf], que, una vez finalizada su tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley, se ha convertido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (BOE del 9) [ver, por todos, BLASCO HEDO, E. 2022: «Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: Una visión general». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 16 de mayo de 2022, n.º 123: 67-92. [Comentario de](#)

legislación: «Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general» « Actualidad Jurídica Ambiental | AJA (actualidadjuridicaambiental.com); PERNAS GARCÍA, J. J. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. (eds.) y otros. 2022: «Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico 21, 695 pp. [Revista Aragonesa de Administración Pública. 2022, n.º Extra 21 - Dialnet \(unirioja.es\)](http://RevistaAragonesa.deAdministraciónPública.2022,n.ºExtra21-Dialnet(unirioja.es)), y REDACCIÓN-DIARIO LA LEY. 2022: «La Ley de residuos declara la guerra al plástico y crea dos nuevos impuestos». *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), 13 de abril de 2022, n.º 10049, 7 pp.], que se enmarca en los textos estratégicos en la materia, tanto europeos como internos, y cumple con los nuevos objetivos establecidos en las Directivas del «paquete de economía circular» de 2018, principalmente, la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, así como los derivados de la Directiva de plásticos de un solo uso de 2019 [Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (apdos. II y III-Preámbulo de la Ley)].

La nueva Ley consta de nueve títulos relativos a las disposiciones y principios generales; a los instrumentos de la política de residuos; a la prevención de residuos; a la producción, posesión y gestión de los residuos; a la responsabilidad ampliada del productor del producto; a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente; a la información; a las medidas fiscales para incentivar la economía circular; a los suelos contaminados y a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador; así como diversas disposiciones adicionales, transitorias y finales, y procede a derogar, entre otras normas, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 y la parte del régimen sancionador de la Ley de Envases de 1994, permaneciendo vigentes con rango reglamentario el resto de los preceptos de esta última.

La nueva Ley tiene por objeto regular el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de productos en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos, incluyendo el establecimiento de instrumentos económicos aplicables en este ámbito, y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados. Su finalidad es la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión; la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo, y, asimismo, tiene por finalidad prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en la salud humana y en el medio ambiente, con especial atención al medio acuático (art. 1).

En relación con el ámbito de aplicación, la Ley se aplica a todo tipo de residuos (si bien, se prevén algunas exclusiones), a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo IV [vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones; recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados para contener alimentos, con ciertos requisitos; bastoncillos de algodón; cubiertos (tenedores, cucharillos, cucharas, palillos), platos, pajitas, etc.] y a cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable, y a las artes de pesca que contienen plásticos; precisándose que, cuando las medidas que se establezcan para estos productos de plástico puedan entrar en conflicto con las restantes previsiones que se establezcan en esta Ley o en la normativa de envases, prevalecerán las medidas establecidas en esta Ley para esos productos de plástico. Se excluyen del ámbito de aplicación de la Ley las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos, los explosivos desclasificados o las materias fecales, así como las aguas residuales, los subproductos y cadáveres de animales, los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales y de la explotación de canteras, entre otros (art. 3).

Además, y con una relación muy estrecha con la economía circular, una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando, entre otras condiciones, se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente. Y se prevén las condiciones para que un residuo deje de ser considerado como tal (arts. 4 y 5).

De acuerdo con la filosofía ambiental actual, se prevé que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular, no generarán riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; no causarán incomodidades por el ruido, los olores o humo, y no afectarán negativamente a paisajes, a espacios naturales ni a lugares de especial interés legalmente protegidos; medidas que deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático y con las correspondientes políticas de salud pública (art. 7).

El art. 8 de la Ley confirma la jerarquía de los residuos, previendo que las autoridades competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán, para conseguir el mejor resultado ambiental global, el orden de prioridad de la prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, incluida la valorización energética, y eliminación; aunque, para conseguir el mejor resultado medioambiental global, se permite apartarse de dicha jerarquía en la gestión de determinados flujos de residuos, en supuestos concretos y mediante la justificación adecuada. Además, se reafirman los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos, la aplicación de derechos de acceso a la información y a la justicia, y participación en materia de residuos, y se concreta la aplicación del principio «quien contamina paga», estableciendo que los costes de la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos

medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos, con ciertas precisiones (arts. 9 a 11).

Los arts. 12 y 13 regulan las distintas competencias administrativas en la materia (Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y Administraciones locales) y se establece el régimen de la Comisión de Coordinación en materia de residuos como órgano colegiado de cooperación técnica, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de residuos adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Los instrumentos de la política de residuos previstos en la Ley (arts. 14 a 16) son:

- Los programas de prevención de residuos, que han de aprobarse por la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y potestativamente por las Entidades Locales, y adoptarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales, debiendo incluirse en los mismos las medidas establecidas en el art. 18, entre las que pueden destacarse: promover y apoyar los modelos de producción y de consumo sostenibles y circulares; fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos y fiables, también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada, reparables, reutilizables y actualizables; reducir la generación de residuos en la producción industrial, en la fabricación, en la extracción de minerales y en la construcción y demolición; reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares; reducir la generación de residuos, particularmente de los residuos que no son aptos para su preparación para reutilización o para su reciclado; identificar los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa, especialmente en el entorno natural y marino; promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo, etc.
- Planes y programas de gestión de residuos (concretamente, el Plan estatal marco de gestión de residuos, los planes autonómicos de gestión de residuos y los programas de gestión de residuos de las Entidades Locales; estos dos últimos se elaborarán conforme con el Plan estatal), que establecerán el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación, y
- Las medidas e instrumentos económicos, previendo que las autoridades competentes deberán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, la reutilización y reparación, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados de productos procedentes de la preparación para la

reutilización y el reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y se prevé que las Administraciones Públicas incluirán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas, y, en este sentido, se fomentará la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea [sobre la inclusión de criterios y cláusulas medioambientales en la contratación pública, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2021: «Aspectos estratégicos de la contratación pública». En VV. AA.: *Manual de Contratación del Sector Público*. Cizur Mayor (Navarra): Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 199-253, y 2020: «La contratación del sector público y la protección del medio ambiente. Objetivos y medios». En T. Quintana López (dir.); S. Rodríguez Escanciano y A. Casares Marcos (coords.) y otros: *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 157-212].

El Título II (arts. 17 a 19), relativo a la prevención de residuos, impone objetivos obligatorios de reducción del peso de los residuos producidos, incluidos envases y plásticos. A continuación, establece, en un largo precepto, medidas concretas para prevenir la generación de residuos, destacando, además de las ya señaladas, conforme con la propuesta europea, y con el objetivo de reducir el consumo de envases de un solo uso, las Administraciones Públicas fomentarán el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables, entre otros, sin perjuicio de que en los centros sanitarios se permita la comercialización en envases de un solo uso, y, con ese mismo objeto, en los establecimientos del sector de la hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento. Además, se precisan las medidas para llevar a cabo una reducción de los residuos alimentarios.

Los arts. 20 a 36 (Título III) establecen el régimen de la producción, posesión y gestión de los residuos; regulándose, en primer lugar, la producción y posesión de los residuos, estableciendo las obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas a la gestión de sus residuos, y las del productor inicial u otro poseedor relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos, así como el régimen de los residuos domésticos peligrosos. A continuación, se establecen las medidas de la gestión de residuos, regulando las obligaciones de los gestores de residuos; las medidas sobre preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos, con la obligación de recogida por separado para facilitar su valorización; las medidas sobre eliminación de los residuos; las obligaciones sobre residuos específicos (biorresiduos, aceites usados y residuos de construcción y demolición) y el régimen de los traslados de residuos, tanto en el interior del territorio nacional como fuera del mismo. Asimismo,

se prevé el régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos.

Desde el punto de vista de los costes de la gestión de los residuos, de acuerdo con el principio de «quien contamina paga», se prevé, con carácter general, que los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos (art. 11). Pero, además, de acuerdo con las normas europeas, se establece, con detalle, un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto (Título IV, arts. 37 a 54), previendo que, con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, los productores de productos podrán ver ampliada su responsabilidad y ser obligados (precisándose en un Real Decreto) a:

- diseñar productos y componentes de productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior, y de manera que se asegure que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con lo establecido en la Ley, y estableciendo obligaciones concretas;
- aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; asumir la subsiguiente gestión de los residuos, incluidos aquellos abandonados en el medio ambiente, en los términos previstos en la Ley, y la responsabilidad financiera de estas actividades;
- ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace y al resto de instalaciones de tratamiento para la correcta gestión de los residuos, así como información fácilmente accesible al público sobre las características del producto relativas a la durabilidad, capacidad de reutilización, reparabilidad, reciclabilidad y contenido en materiales reciclados;
- establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento;
- responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad;
- utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos;
- proporcionar información sobre la introducción en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías; —informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada;
- aumentar los periodos de garantía de los productos, tanto los nuevos como los reparados;

- cumplir las condiciones necesarias para garantizar el derecho a reparar del consumidor, y
- proporcionar información sobre las características del producto que permitan evaluar las posibles prácticas de obsolescencia prematura.

En relación con los plásticos, la Ley dedica el Título V (arts. 55 a 62) a establecer las disposiciones y medidas sobre reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, con mucho detalle en la regulación sobre productos de plástico de un solo uso; bandejas de plástico que sean envases, con productos monodosis de plástico, anillas de plástico y palitos de plástico de caramelos, helados y otros productos; bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, palitos, etc.; cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable y ciertos productos cosméticos y detergentes y limpiadores; requisitos de diseño para recipientes de plástico para bebidas; objetivos de recogida separada de los productos de plástico, etc.

El Título VI (arts. 63 a 66) se dedica a la información en esta materia (registro de producción y gestión de residuos, archivo cronológico, obligaciones de información y sistema electrónico de información de residuos).

Quizás la medida más polémica y complicada de la nueva Ley, dada la situación sanitaria y económica actual, es la implantación de dos nuevos impuestos. En primer lugar, se crea el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables (Título VII, arts. 67 a 83) [CASAS RONDONÍ, E. 2020: «El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE». *Diario La Ley*, 15 de junio de 2020, n.º 9653, 5 pp. [<https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/06/22/el-futuro-impuesto-especial-sobre-los-envases-de-plastico-no-reutilizables>]. Este impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, tanto si se presentan vacíos, como si se presentan conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías, y su finalidad es el fomento de la prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como el fomento del reciclado de los residuos plásticos, contribuyendo a la circularidad de este material. En su ámbito objetivo se incluyen los envases no reutilizables que contengan plástico; los productos plásticos semielaborados destinados a la obtención de los envases anteriores, tales como las preformas o las láminas de termoplástico, y los productos que contengan plástico destinados a permitir el cierre, la comercialización o la presentación de envases no reutilizables, e incluyendo también a aquellos productos mencionados que, estando compuestos de más de un material, contengan plástico, los cuales se gravarán por la cantidad de plástico que contengan. Su tipo impositivo es de 0,45 €/kg (de esos envases).

Además, la Ley (arts. 84 a 99) crea el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, que es un tributo de carácter indirecto que recae sobre la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para su eliminación o valorización energética, y

cuya finalidad es el fomento de la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos, con la fracción orgánica como fracción preferente y la educación ambiental, al objeto de desincentivar el depósito de residuos en vertedero, la incineración y su co-incineración.

La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular establece a continuación (Título VIII, arts. 98 a 103), precisamente, el régimen de los suelos contaminados, regulando las actividades potencialmente contaminantes, la declaración de suelos contaminados, los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de suelos contaminados, la descontaminación y recuperación de suelos contaminados, la recuperación voluntaria de suelos contaminados y el inventario de declaraciones de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias.

El Título IX (arts. 104 a 118) de la nueva Ley se dedica a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador, y finalmente incluye diversas disposiciones adicionales, transitorias y finales relativas a cuestiones variadas.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es