

# PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS (ARTS. 7 A 11)

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS<sup>(\*)</sup>  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Rioja

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ARTÍCULO 7. PROTECCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y EL MEDIO AMBIENTE: 1. Antecedentes.– 2. Cuestiones a debate.– 3. Recapitulación.– III. ARTÍCULO 8. JERARQUÍA DE RESIDUOS: 1. Antecedentes.– 2. Cuestiones a debate.– 3. Recapitulación.– IV. ARTÍCULO 9. AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD: 1. Antecedentes.– 2. Cuestiones a debate.– 3. Recapitulación.– V. ARTÍCULO 10. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA JUSTICIA, Y PARTICIPACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS: 1. Antecedentes.– 2. Cuestiones a debate.– 3. Recapitulación.– VI. ARTÍCULO 11. COSTES DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.– 1. Antecedentes.– 2. Cuestiones a debate.– 3. Recapitulación.– VII. CONCLUSIONES.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* Los preceptos que aquí se analizan ya estaban en la LRSC de 2011. Este trabajo se propone mostrar hasta qué punto han resultado afectados por la reforma de 2022. Con esa finalidad, se repasan sus antecedentes a la luz de la evolución de la normativa europea del sector y se examinan las principales cuestiones suscitadas durante su debate parlamentario. El resultado se valora atendiendo a dos criterios: por una parte, su ajuste a las obligaciones impuestas por la transposición de la Directiva 2018/851. Por otra, la posible incorporación de legítimas medidas nacionales de mayor protección ambiental. Y todo ello sin perder de vista un trasfondo en el que, por lo visto, se da por supuesto que la transición hacia la economía circular no requiere cambios sustanciales en los principios clásicos que vienen inspirando la política europea de residuos.

*Palabras clave:* desarrollo sostenible; economía circular; jerarquía de residuos; autosuficiencia y proximidad en la gestión; pago por generación.

*ABSTRACT:* The legal articles that are analysed here were already in the LRSC of 2011. Consequently, the aim of this paper is to show how they have been affected by the 2022 legal reform. To that end, their precedents are reviewed in light of the European normative evolution in the sector and the principle questions that were raised in the parliamentary debate are analysed. The result is assessed by paying attention to

---

(\*) Investigador principal del Proyecto de investigación RTI2018-097216-B-I00 «El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular» (DERIEC); financiado por el Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad de la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

*two criteria: in the one hand, its adjustment to the obligations imposed for the Directive 2018/251 transposition. In the other hand, the possible incorporation national measures of greater environmental protection. All of that without losing sight of the background in which, apparently, it is assumed that the transition towards a circular economy doesn't require considerable changes in the classic principles that have been inspiring the European waste policy.*

*Key words: sustainable development; circular economy; waste hierarchy; self-sufficiency and proximity in waste management; pay as you throw.*

## I. INTRODUCCIÓN

En un ordenamiento jurídico caracterizado por la «hipertrofia normativa», la mejor doctrina administrativista defiende la utilidad de los principios generales del Derecho pero, simultáneamente, alerta frente al riesgo que por su parte entraña la no menos preocupante «hipertrofia principialista». Para conjurar ese riesgo, se considera que «no resulta admisible inventar o aplicar ningún principio jurídico que esté en contradicción con la Constitución o con la ley, sino que tan sólo tienen validez los recogidos en las leyes o en las normas escritas y los complementarios de éstos, cada uno según su rango jerárquico» pues «no puede establecerse una jerarquía de principios que no sea la que derive del rango de las normas escritas que los incorporan». Los principios generales válidos pueden ser muy heterogéneos y se pueden clasificar con criterios diversos. Pero, en cualquier caso, su función «no es la de sustituir o desplazar la aplicación de las normas escritas». Tienen una «función informadora» para la elaboración del Derecho escrito; ejercen una «innegable función interpretativa» de las normas y desempeñan una «función supletoria» en caso de laguna normativa. Pero, en fin, también «constituyen parámetros de validez de las normas escritas, inclusive de la de las leyes si se trata de principios constitucionales o deducibles de la Constitución» (SÁNCHEZ MORÓN, 2018, 124-128).

Este recordatorio no resulta en absoluto impertinente en un sector normativo, como el de los residuos, en el que desde hace tiempo nadie cuestiona el protagonismo de ciertos «principios». Se van decantando como resultado de un proceso de progresiva acumulación y depuración al ritmo que marca la evolución de la política europea en la materia desde 1975. Casi medio siglo después, en el punto de llegada pueden distinguirse dos grandes bloques. Por un lado, los principios comunes a toda la política ambiental, la mayor parte de ellos positivizados en los Tratados: sostenibilidad (artículo 3 TUE), integración (artículo 11 TFUE), nivel de protección elevado, prevención, precaución, corrección en la fuente y quien contamina paga (artículo 191.2 TFUE), entre otros que también acogen principios instrumentales tan asentados como los de

transparencia y participación (1). Por otro, los principios específicos de este sector que se plasman en normas de Derecho derivado y que, con unas u otras formulaciones, suelen ser concreciones de aquéllos. Así, puede entenderse que con el de prevención se vinculan los principios de jerarquía de opciones y de adecuada gestión; con el de corrección en la fuente, los de autosuficiencia y proximidad en la gestión, y con el contaminador-pagador, los de responsabilidad compartida y responsabilidad ampliada del productor. No obstante, parece un listado abierto en el que, sin duda, son todos los que están, pero seguramente no están todos los que son (2).

Aunque su manejo no deja de suscitar problemas prácticos, en líneas generales puede decirse que sus respectivas exigencias teóricas son bien conocidas. Por eso este comentario no va a profundizar en su contenido. Conforme al planteamiento general de esta obra, se aborda su estudio desde una perspectiva distinta. Para ello se parte de los hitos señeros que jalonan la evolución normativa del sector. Es decir; a escala europea, la Directiva 75/442, de 15 de julio de 1975, sobre residuos; la Directiva 91/156, de 18 de marzo de 1991, que la modificó; la Directiva 2006/12, de 5 de abril de 2006, que procedió a su «codificación» y la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre de 2008 (DMR), que es el tronco de la regulación en vigor. A escala interna, este recorrido repasa en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos (LRSU); en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (LR) y en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC). Llegados a este punto, la atención se centra en las novedades que al respecto incorporó en la DMR la amplia reforma operada en ella por la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018 (DE LA VARGA PASTOR, 2020). Novedades que, francamente, son pocas pese a que sus «considerandos» se abren proclamando que «la gestión de residuos en la Unión debe mejorarse y transformarse en una gestión sostenible de las materias con miras a», entre otras cosas, «promover los *principios de la economía circular*» (énfasis añadido). Así queda delimitado el campo de la transposición española que tendría que haberse verificado para julio de 2020.

Vencido ese plazo, el Gobierno remite a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados que no sólo procede a la transposición pendiente sino que además, dice su preámbulo, «revisa y clarifica ciertos aspectos de la LRSC, a la luz de la experiencia adquirida durante los años de su aplicación *para avanzar en los principios de la economía circular*» (énfasis

---

(1) Pueden verse al respecto dos recientes obras colectivas coordinadas por ÁGUILA (2019) y SORO MATEO y JORDANO FRAGA (2021).

(2) Baste reparar a estos efectos en la enumeración que propone ALENZA GARCÍA (2012) quien, con buen criterio, ya añadía, por ejemplo, el «principio del enfoque de ciclo de vida de los productos».

añadido). De hecho, insiste, «la Ley tiene por objeto sentar los principios de la economía circular». Y, aunque tales principios no se especifican, «en consonancia con» ellos, la política en materia de residuos «debe tener también por objeto *hacer un uso eficiente de los recursos*, con una apuesta estratégica decidida del conjunto de las administraciones públicas, así como la implicación y compromiso del conjunto de los agentes económicos y sociales» (énfasis añadido).

En cuanto a las cuestiones que aquí interesan, el Proyecto presenta una alteración sistemática menor: lo que antes se incluía en el Título I LRSC, ahora pasa al Título Preliminar. Pero éste mantiene su rótulo («Disposiciones y principios generales») así como su estructura (en dos capítulos cuya denominación no cambia). El Capítulo II es el que versa sobre «[P]rincipios de la política de residuos y competencias administrativas». Los preceptos relativos a esos «principios», que tenían muy escaso contenido normativo (PRIETO ÁLVAREZ, 2014), siguen siendo los artículos 7 a 11. Pero en ninguno de ellos se incorpora la menor referencia a «los principios de la economía circular» de los que habla el preámbulo. Un preámbulo que, por lo demás, en la presentación de la estructura de la norma dedica muy poca atención a estos preceptos: apenas un párrafo en el que tan sólo se menciona el «principio de jerarquía de residuos». Por cierto, lo mismo ocurre con los preceptos relativos a las «competencias administrativas» donde, sin embargo, se remarca la concurrencia del «principio de unidad de mercado», que no se mencionaba en LRSC, probablemente por ser anterior a Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) (3). Con esta presentación, se diría que en los artículos 7 a 11 de la Ley apenas hay un par de novedades que luego se comentarán. Pero lo cierto es que hay algunas más, si bien quedan sin explicación por parte del legislador.

Durante la tramitación parlamentaria estos preceptos fueron objeto de un número relativamente elevado de enmiendas bien que de interés desigual. La justificación de gran parte de ellas es sumamente lacónica. Y la verdad es que tampoco son las que mayor protagonismo adquieren en las intervenciones de los respectivos portavoces que recogen los diarios de sesiones. Aún con las limitaciones que esto entraña, se examinarán aquí esas enmiendas para centrar las cuestiones sometidas a debate. Y, a la vista del resultado final, se podrá valorar la nueva Ley en el doble sentido de su ajuste a las previsiones europeas y, dado que el legislador estatal ejerce una competencia en la que se admiten normas nacionales de mayor protección ambiental (artículos 192.1 y 193 TFUE), de su eventual carácter innovador.

---

(3) Conviene dejar constancia de que el Tribunal Supremo viene otorgando a este «principio» una proyección desmesurada (SSTS de 27 de julio de 2020, que anulan diversas previsiones del Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña), en una argumentación competencial que no avala la posterior STC 100/2020, de 22 de julio, sobre la constitucionalidad de la Ley Foral de residuos de Navarra.

Antes de hacerlo, conviene cerrar esta presentación con una breve referencia al contexto general en que se enmarca el posible alcance de la reforma de estos preceptos. Como es sabido, como consecuencia de una enmienda del Grupo Popular en el Congreso, el texto llega al Senado con la denominación de «Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados *para una economía circular*» (énfasis añadido). En realidad, el texto inicial, aunque no en el título, ya hacía referencias a la economía circular que permiten considerar «la transición a una economía circular» como una de las «finalidades» de la nueva regulación (artículo 1.2). Bien es verdad que, al igual que en la DMR, en un primer momento este concepto quedaba sin definición legal estatal (4). En todo caso, en el Dictamen de la Comisión ya aparece una definición del concepto de economía circular (finalmente recogida en el artículo 2.k que es fiel al de la única definición normativa existente por el momento a escala europea y que se encuentra en el artículo 2.9 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles.

Pero, por lo que ahora más importa, la justificación de aquella enmienda a la denominación del Proyecto era que «la Economía Circular debe ser un principio rector para este texto normativo, especialmente dentro del ámbito de los residuos». En coherencia con ello, otra enmienda del mismo grupo proponía incorporar un nuevo precepto (que sería el artículo 3 *bis*) bajo el rótulo «principios rectores». En él se habría hecho expresa referencia al principio quien contamina paga, al principio de responsabilidad compartida, al principio de neutralidad tecnológica y a «los principios de la economía circular» desglosados éstos, a su vez, en «preservar y mejorar el capital natural», «optimizar el uso de los recursos, de acuerdo con la jerarquía de residuos y el análisis de ciclo de vida integral de los productos» y «fomentar la eficacia del sistema» (5). Pero esta enmienda, que se mantuvo en el Senado, no prosperó.

Aclarado esto, procede emprender ya el análisis de cada precepto por separado para, a la vista de sus resultados, concluir con una reflexión global sobre el grado de avance que, en su caso, depare su necesaria consideración de conjunto.

---

(4) Si hay definiciones en leyes autonómicas preexistentes que analiza SANTAMARÍA ARINAS (2019a).

(5) Con indisimulada inspiración en la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de economía circular de Castilla-La Mancha. Precisamente por su carácter principalista, esta Ley ha sido duramente criticada por ALENZA GARCÍA (2019). Por su parte, SANTAMARÍA ARINAS (2020a) explica que en la legislación navarra la economía circular empezó siendo «un principio sectorial de limitado alcance aunque en progresiva expansión» para acabar en la Ley manchega «escalando rápidamente hasta el puesto reservado a los ‘principios rectores’ que han de inspirar la legislación y la praxis administrativa no ya de uno u otros sectores sino ‘de toda la política económica y social de la región’».

## II. ARTÍCULO 7. PROTECCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y EL MEDIO AMBIENTE

### 1. Antecedentes

Se considera que «el principio de gestión ambientalmente adecuada de los residuos» (al que la STS de 13 de diciembre de 2021 denomina «principio de seguridad») anida en el artículo 4 de la Directiva 75/442. En su virtud, los Estados miembros quedaban obligados a adoptar las «medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular: a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés». La reforma operada en este precepto mediante la Directiva 91/156 agregó que «los Estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos».

Antes de la adhesión del Reino de España a las Comunidades europeas, el artículo 3.1 LRSU ya contenía una regla similar aunque limitada material y funcionalmente a la «eliminación de los residuos sólidos urbanos». La actualización normativa se llevó a cabo por el artículo 12.1 LR. Y, con él «queda prohibido el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión» (artículo 12.2 LR).

En la evolución posterior, el artículo 13 de la Directiva 2008/98 (DMR) no hizo más que recoger la redacción originaria. La referencia a la prohibición del abandono, del vertido y, desde entonces, de la «gestión» incontrolada se llevó al artículo 36.1 DMR. Pero es importante remarcar la conexión, un tanto escondida, de este precepto con la regla según la cual «[L]os Estados miembros tendrán en cuenta los principios generales de precaución y sostenibilidad en el ámbito de la protección medioambiental, viabilidad técnica y económica, protección de los recursos, así como el conjunto de impactos medioambientales, sobre la salud humana, económicos y sociales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 13». Esta regla se encuentra en el párrafo final del artículo 4.2 DMR. Hay que advertir que este precepto presenta una sistemática defectuosa porque su primer párrafo versa sobre la cláusula de salvaguardia del principio de jerarquía de opciones (*infra* 3), su segundo párrafo impone garantías de transparencia y participación (*infra* 5) mientras que este tercer párrafo, como se ve, rebasa ampliamente el ámbito de esas cuestiones; razón por la que hubiera merecido una ubicación más destacada. En todo caso, su redacción tampoco resulta afortunada pero, a los efectos que aquí interesan, bastará retener que, por si hiciera falta, proyecta en este sector la «sostenibilidad»

como «principio» que, por sí mismo, engloba el de «precaución» y, en realidad, todos los demás (*supra* I).

En su trasposición, el legislador estatal no fue consciente de la trascendencia de esta novedad y vinculó desordenadamente esos conceptos con la cláusula de salvaguardia del principio de jerarquía de opciones (*infra* 3). Pero, en cuanto al artículo 13 DMR, optó por una transcripción literal (artículo 7.1 LRSC). No obstante, la prohibición de abandono, vertido y «eliminación» (que no gestión) incontrolada subsistía de forma implícita porque, siguiendo el mandato del artículo 36.2 DMR, esas conductas se seguían tipificando como infracción que, dependiendo de las circunstancias, podía ser calificada como muy grave [artículo 46.1.2.c) y d) LRSC] o grave [artículo 46.3.c) LRSC]. Por lo demás, agregó por su cuenta que «las medidas que se adopten en materia de residuos deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático» (artículo 7.2 LRSC) (6).

## 2. Cuestiones a debate

El artículo 13 DMR no resultó afectado por la reforma operada mediante la Directiva 2018/851. Así pues, no resultaba estrictamente necesario revisar el artículo 7 LRSC. Sin embargo, el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales mantenía el tenor literal del artículo 7.1 pero añadía un inciso final al artículo 7.2 de manera que «las medidas» en cuestión no sólo «deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático» sino también «con las correspondientes políticas de salud pública».

En el Congreso, el texto fue objeto de cinco enmiendas. Tres de ellas proponían «mejoras de redacción» en el artículo 7.1 y fueron aceptadas ya en la Ponencia. Como consecuencia de ello, el sintagma «atente adversamente» se sustituyó por «afecte negativamente» y se añadieron expresas referencias a «humos» (artículo 7.1.b) y «espacios naturales» (artículo 7.1.c). Las otras dos enmiendas, de mayor calado, se referían al artículo 7.2. Una de ellas, negacionista, pretendía «suprimir el término cambio climático». También abogaba por extender la coherencia de las «medidas» no sólo con las políticas de salud sino además «con el estado de la técnica». En esta misma línea, en fin, la última enmienda sugería añadir a esos mismos efectos expresa referencia a la «seguridad alimentaria». Se mantuvieron en el Senado, pero no prosperaron.

---

(6) ALENZA GARCÍA (2013) advirtió aquí un «principio» que «postula no solo la coherencia de la política de residuos con la política de cambio climático, sino también la supeditación o subordinación de la primera a la segunda».

### 3. Recapitulación

Los retoques incorporados en el artículo 7.1 parecen intrascendentes. Dicho sea sin dejar de advertir que, desde la óptica represiva, la tipificación de las infracciones se ha retocado para hacer constar de forma expresa, conforme a la sutil precisión añadida por la reforma de 2018 en el artículo 36.1 DMR, que el abandono de residuos incluye «el de la basura dispersa (*littering*)». También se ha aprovechado para corregir la discordancia que arrastraba la LRSC sustituyendo «eliminación incontrolada» por «gestión incontrolada» (7).

En cuanto al artículo 7.2, que en apariencia pretende ser una medida nacional de mayor protección respecto a la regulación europea, las posiciones enfrentadas entablan un debate con poco sentido práctico. En el fondo, lo diga o no este precepto, «las medidas que se adopten en materia de residuos» tienen que ser necesariamente «coherentes» con todas las demás políticas públicas que concurren, y no son pocas, en su gestión. Esto es así porque, en virtud del principio de integración, todas ellas deben confluir en la finalidad común de avanzar hacia un desarrollo sostenible en su triple e interrelacionada dimensión ambiental, económica y social. Pero la cuestión estriba en que la mención de algunas de ellas (en este caso, cambio climático y salud), no excluye la necesaria coherencia con otras que no se citan (como la ordenación del territorio, por aludir tan sólo a la que probablemente presenta una vocación más omnicompreensiva). Y, en todo caso, la mera cita de unas u otras de nada sirve si no va acompañada de pautas normativas que orienten la aplicación de las técnicas jurídicas disponibles para lograr la coherencia deseada cuando se adoptan decisiones sobre las operaciones y las instalaciones de gestión.

Visto así, los esfuerzos dialécticos deberían reservarse para el momento de discutir sobre si son necesarias mejoras en la articulación entre las determinaciones de la planificación del sector y las de todos esos otros planes concurrentes. Entre tanto, *lege data*, la búsqueda de tal coherencia tendría que encauzarse mediante la aplicación, efectiva y no meramente rutinaria, de la evaluación ambiental estratégica de cualesquiera planes y programas.

## III. ARTÍCULO 8. JERARQUÍA DE RESIDUOS

### 1. Antecedentes

Aún con precedentes en documentos políticos previos, el principio de jerarquía de opciones aparece normativamente como consecuencia de la modificación del artículo 3 de la Directiva 75/442 mediante la Directiva 91/156. Se

---

(7) Y para equiparar con esas conductas «la quema de residuos agrarios y silvícolas» sin autorización [artículos 108.2.c) y d) y 108.3.c)].

desglosaba entonces en tres niveles dando prioridad a la prevención sobre la valorización y a esta frente a la eliminación. Y así podía entenderse recogido, sin mucho esmero, en el artículo 1.1 LR.

Fue el artículo 4.1 DMR el que estableció su configuración actual al precisar que «la siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y e) eliminación». Como se ve, desde 2008 la jerarquía de opciones enuncia cinco posibilidades que se presentan por orden de preferencia que, entre otras cosas, los Estados miembros han de respetar al elaborar sus planes de gestión (artículo 28 DMR) y sus programas de prevención (artículo 29 DMR). También recogió la que se viene considerando cláusula de salvaguardia según la cual «cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos» (artículo 4.2 DMR, primer párrafo).

Todo esto se incorporó en el ordenamiento estatal mediante el artículo 8 LRSC que constaba de dos apartados: el primero obligaba a las «Administraciones públicas» a respetar el orden de prioridades que se transcribía literalmente (artículo 8.1 LRSC); el segundo, en cambio, recogía la cláusula de salvaguardia sin atenerse estrictamente a la redacción europea (artículo 8.2 LRSC).

Con la reforma de 2018, la redacción del artículo 4 DMR se mantiene, pero se le añade un nuevo apartado conforme al cual «los Estados miembros harán uso de instrumentos económicos y de otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los que se indican en el anexo IV *bis* u otros instrumentos y medidas adecuados» (artículo 4.3 DMR).

## 2. Cuestiones a debate

El Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes reordena la estructura del precepto. El apartado primero engloba en él las previsiones ya conocidas respecto al orden de prioridades y a la cláusula de salvaguardia. Pero el apartado segundo dispone ahora que «para la aplicación de la jerarquía de residuos, las autoridades competentes deberán usar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras, como las que se relacionan en el anexo V» (artículo 8.2). Este Anexo V lleva por título «[E]jemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de

residuos a que se refiere el artículo 8». Resulta ser una copia casi exacta del Anexo IV *bis* DMR si bien aquí se prescinde de la anotación europea según la cual «[A]unque estos instrumentos y medidas pueden ofrecer incentivos para la prevención de residuos, que ocupa el vértice en la jerarquía de residuos, en el anexo IV figura una lista exhaustiva de ejemplos más específicos de medidas de prevención de residuos». Ejemplos más específicos que, con ligeras variantes, ya figuraban en el anexo IV LRSC. Curiosamente, este nuevo anexo V no se menciona en el artículo 16 de la Ley que versa sobre las «medidas e instrumentos económicos» que «deberán establecer» las «autoridades competentes».

Sin embargo, en el debate parlamentario ni este artículo 8.2 ni el nuevo Anexo al que remite fueron objeto de enmiendas. Pero sí suscitó cierta discusión el artículo 8.1 pese a que en él no había ningún cambio respecto a la redacción anterior.

En el Congreso, este artículo 8.1 fue objeto de una enmienda que, dentro de «otro tipo de valorización», proponía añadir un párrafo final para otorgar «una posición jerárquicamente superior a aquellos supuestos en los que al menos uno de los materiales resultantes de la valorización no vaya a ser utilizado como combustible u otro medio de generar energía, siempre que ese material no resulte de un proceso de incineración». En su justificación se alegó que «las tecnologías que además de estar enmarcadas en la economía circular, entendiendo que transforman residuos en nuevos productos o combustibles, y que además lo logren con menores emisiones, deberían tener una situación más ventajosa en la jerarquía de residuos en comparación con tecnologías que realizan la misma operación o similar, pero generando más emisiones». No prosperó.

En el Senado, otra enmienda propuso eliminar en el párrafo final del artículo 8.1 la referencia a la «viabilidad económica» como posible justificación para apartarse de la jerarquía impuesta como regla general por estimarla incompatible con el requisito de que esta salvedad se aplique para conseguir el mejor resultado ambiental global.

### 3. Recapitulación

El texto final queda como lo había redactado el Gobierno. Nadie discute que, como enfatiza su preámbulo, en las circunstancias actuales «una política de residuos que aplique rigurosamente el principio de jerarquía contribuirá a una mayor sostenibilidad, así como a la implantación de modelos económicos circulares». Lo que no resulta tan obvio es el reiterado mensaje del mismo preámbulo según el cual con el nuevo artículo 8.2 «se refuerza» su aplicación «mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución». Porque esa

«obligatoriedad» que se persigue no parece asegurada con la mera remisión a los 15 «ejemplos» del Anexo V. Ni tampoco con la previsión según la cual los programas de prevención «describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del anexo V a la prevención de residuos» [artículo 14.1.b) de la Ley]. Sin poner en duda su valor ilustrativo, cabe cuestionar que la mera reproducción literal sea la mejor técnica para proceder a la transposición de los «instrumentos económicos» sugeridos por la DMR (*infra* VI).

Por lo demás, las enmiendas rechazadas planteaban cuestiones relevantes sobre las que habrá que seguir reflexionando. En términos generales, ya se ha argumentado en otro lugar la necesidad de «avanzar en el esclarecimiento de las relaciones entre dos principios tal vez menos armónicos de lo que aparentan como son el clásico de jerarquía de opciones y el emergente de economía circular» (SANTAMARÍA ARINAS, 2019b). El problema radica en que la reforma de la DMR en 2018 rehusó abordar frontalmente los puntos de fricción que puede deparar la coexistencia de ambos principios. Pero dispersas en su articulado pueden encontrarse previsiones que, junto a otros documentos más explícitos de la Comisión Europea (8), permitirían que el legislador nacional otorgue prioridad a la «valorización de materiales» (9) frente a la valorización energética y, por supuesto, frente a la eliminación. De no ser así, los nuevos «ejemplos» de instrumentos económicos (10) servirán de poco si del principio de jerarquía no se extraen exigencias de circularidad que limiten la discrecionalidad de quienes, en función de las circunstancias locales, planifican (y evalúan) las operaciones de gestión y el obligado redimensionamiento de las instalaciones necesarias para que con ellas se logren los objetivos cuantitativos que se irán viendo en otras aportaciones de esta misma obra.

En cuanto a la cláusula de salvaguardia, hay que reconocer que la redacción española obedece a una mala transposición, ya en 2011, que el Proyecto no corregía, pero la enmienda tampoco. Se mezclaron entonces, sin criterio, ingredientes procedentes de los tres párrafos del artículo 4.2 DMR. Pero los dos últimos, en realidad, están desubicados, como ya se ha advertido (*supra* II.1). Así pues, el único párrafo a considerar es el que admite excepciones a la prelación que establece el principio de jerarquía para «determinados flujos de residuos»

---

(8) Por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «[E]l papel de la transformación de los residuos en energía» [Bruselas, 26.1.2017 COM(2017) 34 final].

(9) Concepto al que da carta de naturaleza el artículo 3.15 *bis* DMR y que ahora se recoge en el artículo 2.az) de la Ley española.

(10) Incluyendo el número 12, que sugiere «[I]ncentivos económicos para las autoridades regionales y locales, en particular para fomentar la prevención de residuos e intensificar los sistemas de recogida separada, evitando apoyar el depósito en vertederos y la incineración» (énfasis añadido).

pero requiriendo para ello que los Estados justifiquen la concurrencia de razones fundadas en un único criterio que es el del «ciclo de vida» (DE SADELEER, 2016; LETÓN GARCÍA, 2018). Todo lo demás sobra en la medida en que, tratándose de una excepción que debería ser objeto de una interpretación restrictiva, no reporte una mayor protección ambiental nacional frente a la regla general europea. Y, en términos prácticos, así parece entenderlo el artículo 13.2.h) de la Ley al atribuir a la Comisión de Coordinación en materia de residuos la tarea de «analizar las justificaciones de las alteraciones en el orden de prioridades de la jerarquía de residuos *basadas en un enfoque de ciclo de vida*» (énfasis añadido). Por lo demás, la propia Ley incorpora directamente alteraciones en el orden de prioridades para flujos de residuos específicos como, por ejemplo, alimentarios (artículo 19.2), biorresiduos (artículo 28) o aceites usados (artículo 29).

## IV. ARTÍCULO 9. AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD

### 1. Antecedentes

Los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos se introducen en la normativa europea por la Directiva de 1991. Se basan en el mandato conforme al cual «los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos». Sobre «dicha red» se formula el principio de autosuficiencia en el sentido de que «deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos» (artículo 5.1). Y, de forma separada, se enuncia también el principio de proximidad en el sentido de que «dicha red deberá permitir además la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública» (artículo 5.2).

En España, el legislador estatal los acogió nominalmente al regular el «traslado de residuos dentro del territorio del Estado»; regulación que se encabezó con la regla según la cual «la eliminación de residuos en el territorio nacional se basará en los principios de proximidad y de *suficiencia*» (artículo 16.1 LR, énfasis añadido).

La formulación actual de estos principios es la que estableció el artículo 16 DMR. Se precisó entonces que, «para proteger su red», los Estados miembros podrían limitar las entradas y, en diferente medida, las salidas de residuos;

todo ello en el marco del Reglamento 1013/2006, de traslados (artículo 16.1 DMR). Pero, sobre todo, desde entonces estos principios se proyectan no sólo sobre instalaciones de eliminación sino también sobre «instalaciones para la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados, incluso cuando dicha recogida también abarque tales residuos procedentes de otros productores» (artículo 16.2 y 3 DMR). Se hizo constar además que «los principios de proximidad y autosuficiencia no significan que cada Estado miembro deba poseer la gama completa de instalaciones de valorización final en su territorio» (artículo 16.4 DMR).

La transposición española se efectuó mediante un precepto que se rotula «autosuficiencia y proximidad» (artículo 9 LRSC). Su apartado primero versa sobre la «red integrada de instalaciones» requeridas sin más novedad que la asignación al Ministerio, «en colaboración con las Comunidades Autónomas», de las «medidas adecuadas» para establecerla (artículo 9.1 LRSC). Y su apartado segundo se limitó a transcribir la previsión europea relativa al principio de proximidad (artículo 9.2 LRSC). Se consideró, al parecer, ocioso especificar que la red en cuestión debería estar concebida para hacer efectivo también el principio de autosuficiencia a escala interna.

## 2. Cuestiones a debate

La reforma europea de 2018 no afectó al artículo 16 DMR. Sin embargo, el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes incorporaba varios retoques en la redacción del artículo 9 LRSC. Más allá de la denominación del Ministerio y de la precisión de que la red ha de ser «estatal», se incorpora la expresión «fracción resto» y se agrega que «para proteger esta red, se podrán limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el artículo 32.3» (artículo 9.1). En segundo lugar, se insiste en que la proximidad de la gestión de los residuos va referida «a su lugar de generación» (artículo 9.2). Pero la verdadera novedad estriba en que «para la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos» (artículo 9.3).

En el Congreso, este texto fue objeto de doce enmiendas, algunas de las cuales se mantienen entre las siete que se presentan en el Senado. La única que se admitió fue la que hace constar que «las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, observarán los principios de proximidad y autosuficiencia en los casos mencionados». El resto entabla un vivo debate que afecta a los tres apartados del precepto. Las relativas al artículo

9.1 proponen ampliar el alcance material de estos principios a todo tipo de residuos; ampliación que motiva enmiendas técnicas correlativas en los otros dos apartados. En las concernientes al artículo 9.2 aparecen, no obstante, también otras cuestiones que merecen distinta consideración. Y en las que atañen al artículo 9.3 predominan las enmiendas de supresión, bien que con argumentos enfrentados. De un lado, para «minimizar el impacto ambiental y la huella ecológica en su transporte y en su gestión», algunas de ellas querían extender a ambos principios tanto la eliminación como la valorización de cualquier tipo de residuo en el artículo 9.1. De otro, en cambio, también había enmiendas que abogaban por dejar las cosas como estaban alegando una presunta «discriminación que está prohibida por la Ley de garantía de la unidad de mercado; y además supone la aplicación de la norma nacional de forma que no es coherente con la europea».

El núcleo del debate gira, pues, en torno al alcance material de estos principios. Pero sobre ello se superponen, al menos, otras dos líneas de discusión. Una de ellas pretende incorporar aquí que «se promoverá la valorización energética mediante tecnologías de cogeneración de alta eficiencia». Pero puede reputarse, francamente, fuera de lugar porque, se piense lo que se piense de la cogeneración, el orden de preferencia entre las distintas opciones de gestión se establece por el principio de jerarquía (*supra* 3) y no por los principios de autosuficiencia y proximidad, cuya aplicación, por lo demás, ha de supeditarse a aquél (11) así como al de gestión adecuada (*supra* 2).

La otra línea de debate pone el dedo en la llaga: con unas u otras formulaciones, los grupos parlamentarios de ideología liberal coinciden en señalar la tensión de estos principios con las exigencias de la libre competencia, en general, y de la libre circulación de mercancías, en particular. En este sentido, se llega a decir que «la instalación más cercana no es necesariamente la más eficiente en términos medioambientales ni económicos». A eso cabría objetar que, entonces, la Red no estaría bien diseñada. Pero, «además», prosigue, «en términos económicos podría (sic) una quiebra de la unidad de mercado y favorecería la cartelización del sistema de residuos». Desde una óptica estrictamente jurídica, estas posiciones políticas parecen basarse en un entendimiento equivocado de lo que suponen los principios que ahora se analizan (*infra* 3). Pero confirman la gravedad de un problema ya señalado por la doctrina: la economía circular no podrá desplegar todo el potencial transformador que supuestamente entraña mientras no se revisen las barreras que imponen los —al parecer, intocables— dogmas de la economía liberal (NOGUEIRA LÓPEZ, 2019 y 2021).

---

(11) Esto se deduce del artículo 9.1 cuando dice «sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos».

Por otra parte, sorprende que alguna de esas mismas formaciones se oponga a la ampliación del alcance material de estos principios respecto de residuos y, sin embargo, defienda de alguna manera proyectar al menos el de proximidad sobre mercancías que, como los subproductos y las materias primas secundarias, no lo son. Esta propuesta tiene sentido en el ámbito de una economía circular que en teoría aboga por circuitos «cortos, locales y limpios» (NOGUEIRA LÓPEZ, 2019). Pero choca contra las mismas barreras estructurales a las que se acaba de hacer referencia y que, sin embargo, la mayoría parlamentaria progresista, por lo visto, no estima necesario levantar.

### 3. Recapitulación

Sin que respondan formalmente a exigencias de la transposición, el texto final del artículo 9 incorpora dos novedades de interés. Antes de proceder a su comentario conviene advertir que, en todo caso, el precepto sigue arrastrando deficiencias que ya estaban en la LRSC, empezando por no dejar claro desde el primer momento, como sí hace la DMR, que autosuficiencia y proximidad son dos principios distintos que no deben confundirse. Pero estas deficiencias no se corrigen pese a que vienen suscitando serios problemas de interpretación y aplicación (TRÍAS PRATS, 2016 y 2017). Para un replanteamiento de estas cuestiones convendría empezar reparando en que, como ya se ha puesto de manifiesto, «tanto las directivas del sector como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia permiten afirmar que la gestión de residuos no es una actividad económica liberalizada» (12).

En ese contexto, los principios de autosuficiencia y proximidad concurren, ciertamente, en la limitación de los traslados de mercancías tan especiales como son los residuos. Pero cada uno de ellos tiene un fundamento propio y plantea exigencias propias. Así, el principio de corrección en la fuente funda, sin duda, la exigencia de proximidad en la gestión. Por su parte, la autosuficiencia «no es ajena a las exigencias del principio de prevención que siempre ha sido prioritaria en la jerarquía de opciones» (SANTAMARÍA ARINAS, 2013) puesto que permitir generar residuos que no se es capaz de gestionar alienta comportamientos irresponsables (13). Así, tras una larga evolución, hoy se afirma «la preeminencia del principio de autosuficiencia» hasta tal punto que el principio de proximidad «juega un papel subordinado y complementario del de autosuficiencia» (SERRANO LOZANO, 2013).

En la práctica, en el ámbito material coincidente en que ambos operan, esto viene a significar que, conforme al principio de autosuficiencia, por regla

---

(12) Desarrolla esta idea SANTAMARÍA ARINAS (2013).

(13) Con el «principio de responsabilidad» equipara la autosuficiencia también ALENZA GARCÍA (2012: 230), donde además resalta su «trasfondo ético».

general, cada Comunidad Autónoma debe ser capaz de gestionar los residuos que genera en instalaciones adecuadas ubicadas dentro de su territorio. Reaparece por aquí el protagonismo de la planificación que ha de redimensionar las respectivas «redes» en función de la cantidad y características de los residuos que cada ente territorial autoriza producir. No obstante, conforme al principio de proximidad, caben excepciones que, debidamente justificadas, consienten que ciertas porciones de residuos generados en una Comunidad Autónoma puedan gestionarse en las instalaciones adecuadas más próximas de otra. Y todo ello, por supuesto, al igual que ocurre con los residuos no sometidos a estos principios, con estricto sometimiento a las disposiciones que rigen en materia de traslados de residuos.

Pues bien; las novedades anunciadas no reparan en estas premisas. La primera, fruto de una enmienda, confirma, con técnica mejorable, que los principios de autosuficiencia y proximidad rigen no sólo a escala europea y estatal sino también autonómica (14). La segunda, por su parte, estaba ya en el Proyecto, pero, pese a su relevancia, carece de explicación en el preámbulo de la Ley. En una primera lectura, parece venir a ampliar el ámbito material sobre el que los principios de autosuficiencia y proximidad se proyectan. Pero para eso habría bastado, como se propuso, con retocar el artículo 9.1. Si se ha optado por añadir el artículo 9.3, habrá que descubrir en él un significado propio. Y, bien mirado, éste radicaría en que, tal vez sin que el legislador sea consciente de ello, el ámbito material de ambos principios deja de ser coincidente.

En efecto, de un lado, como hasta ahora y con redacción deplorable, puede entenderse que la combinación de los artículos 9.1 y 9.2 se ciñe a la delimitación europea a estos efectos; es decir, autosuficiencia y proximidad en la eliminación de cualquier residuo y en la valorización sólo de la fracción resto. (15) De otro, el nuevo artículo 9.3 somete también al principio de proximidad, pero no al de autosuficiencia, «la valorización del resto de los residuos». Este entendimiento se basa en que, literalmente, lo que «se favorecerá» (signifique esto lo que signifique) es «su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación». Cuestión distinta es si al requisito general de las «mejores técnicas disponibles» en las instalaciones de

---

(14) Tesis ésta que, con apoyo en la STJ de 4 de marzo de 2010 (asunto C-297/08, *Comisión contra Italia*), se había sostenido ya, para el de autosuficiencia, por SANTAMARÍA ARINAS (2013).

(15) Con consecuencias prácticas no sólo en materia de traslados. Puede verse, al respecto, la STS de 9 de febrero de 2017, en la que ECOVIDRIO consigue que se anule la obligación, que se le pretendía imponer en la renovación de su autorización como SIG, de que la valorización de los residuos de envases de vidrio generados en la Comunidad de Madrid, se lleve a cabo «siempre que sea posible, en las instalaciones ubicadas en esta Comunidad Autónoma».

la Red añade alguna condición verdaderamente nueva para este supuesto la enrevesada paráfrasis del inciso final de este artículo 9.3 y, en particular, «las exigencias de eficiencia». Aclarar esto puede tener importancia porque, aún acotado de este modo, ciertamente, el alcance del principio de proximidad en España va más allá del mínimo que exige el Derecho europeo. Y ya se sabe que, como toda medida nacional de mayor protección ambiental, esa ampliación será admisible siempre que las cautelas con las que se rodea sean suficientes para hacerla compatible con las reglas del Tratado relativas al mercado interior y la libre competencia, en términos de proporcionalidad, no discriminación ni restricción encubierta (artículo 193 TFUE). En todo caso, la admisión de proximidad sin autosuficiencia para la valorización de residuos distintos de la fracción resto complica todavía más la tarea pendiente de aclarar las relaciones entre ambos principios.

## **V. ARTÍCULO 10. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA JUSTICIA, Y PARTICIPACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS**

### **1. Antecedentes**

Se entiende que éstos son principios comunes a todos los sectores de la política ambiental. Adquieren concreción, a escala internacional, mediante el Convenio de Aarhus (1998). Y, a escala europea, mediante las normas de acceso a la información (Directiva 90/313, hoy derogada y sustituida por la Directiva 2003/4) y de participación ambiental (Directiva 2003/35). En España, tras el primer ensayo que supuso la Ley 38/1995, de acceso a la información ambiental, en estas materias rige la Ley 27/2006, de 18 de julio (LAIPA). Puede entenderse, por tanto, que estaban presentes de forma implícita en el sector de los residuos pese a que la «codificación» operada por Directiva 2006/12 seguía sin mencionarlos.

Pero en 2008 se estableció de forma expresa que «los Estados miembros garantizarán que el desarrollo de la legislación y política de residuos sea un proceso plenamente transparente, en el que se observen las normas nacionales relativas a la consulta y participación de los ciudadanos y las partes interesadas» (artículo 4.2 DMR). Ya se ha advertido que es éste un precepto con defectuosa sistemática: versa sobre el principio de jerarquía por lo que lo correcto hubiera sido dar autonomía al inciso aquí entrecomillado, así como al que le sigue y que ya ha sido comentado (*supra* II.1). En todo caso, a la «participación del público» se alude además al regular la planificación (artículo 31 DMR, con remisión también a la evaluación ambiental de planes y programas; Directiva 2001/42).

El legislador estatal, de una manera que se ha reputado «innecesaria» (ALENZA GARCÍA, 2012), acogió esta novedad relativa en el artículo 10 LRSC,

rotulado «acceso a la información y participación en materia de residuos». En síntesis, se optó por una remisión a la LAIPA («las administraciones públicas garantizarán los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos en los términos previstos en la Ley 27/2006»). Como aportaciones propias, se obliga desde entonces a las «administraciones públicas» a elaborar informes anuales de coyuntura («de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local»). «Asimismo», se añadía, «la información contenida en el Registro de producción y gestión será pública conforme a lo previsto en el artículo 39». Ese Registro es uno de los instrumentos que se contemplan en el Título VI LRSC, rotulado «información sobre residuos». El precepto se cierra con un párrafo relativo a la participación en la elaboración y en la evaluación ambiental (conforme, entonces, a la Ley 9/2006) de los planes y programas del sector; planes éstos que «tendrán carácter público y las autoridades competentes los pondrán en una página web accesible al público».

## 2. Cuestiones a debate

El artículo 4.2 DMR no resultó afectado por la reforma de 2018. Aun así, el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes no sólo no mantenía la redacción del artículo 10 LRSC, sino que presentaba numerosas novedades. Para empezar, se estructuraba en cuatro apartados.

— En el artículo 10.1 se matiza que la remisión a la LAIPA sería «sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno» (LT), «en los supuestos que resulte de aplicación».

— En el artículo 10.2 deja de aludirse al Registro, que pasa a tener un régimen de publicidad restringida (artículo 63.1). Y se altera la caracterización de los informes anuales de coyuntura en varios sentidos. Por una parte, desaparece la mención a su posible ámbito local. Por otra, se amplía su contenido necesario: además de los «datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia» se requiere que estos informes incluyan también datos sobre el «destino de los materiales obtenidos, así como, una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de prevención y gestión de los residuos». En fin «esta información se pondrá a disposición en formato de dato abierto o reutilizable para el público en general».

— En el artículo 10.3 se mantienen las previsiones relativas al ejercicio de estos derechos en el ámbito de la planificación bien que actualizando la referencia a la normativa de evaluación ambiental estratégica (16).

---

(16) Hoy, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

— En fin, el artículo 10.4 aporta la auténtica novedad según la cual «las autoridades competentes garantizarán la salvaguarda de la confidencialidad de la información sobre productos que pueda resultar relevante para la actividad productiva o comercial de los productores de productos, en especial, los datos relativos a la introducción en el mercado; así como de la información contenida en las memorias mencionadas en el artículo 65 que pueda resultar relevante para la actividad comercial de los productores y de los gestores de residuos».

En el Congreso, el texto fue objeto de siete enmiendas y varias prosperan. Entre ellas figura la más relevante que consiste en que el rótulo del artículo 10 cambia para dar entrada también al acceso «a la justicia». Y, en ese sentido, el artículo 10.1 incorpora el siguiente inciso: «será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación». También se acepta suprimir en ese apartado la referencia a la LT por considerar, en sustancia, que ésta «es regresiva respecto a la LAIPA». En cuanto al artículo 10.2, prospera en parte la propuesta de añadir precisiones al nuevo contenido de los informes anuales de coyuntura. Por su parte, la redacción del artículo 10.3 no suscitó discusión. En cambio, el artículo 10.4 concentró cuatro enmiendas, una de las cuales se mantiene en el Senado.

Como se ha visto, este último precepto pretende asegurar la confidencialidad de cierta información que están obligados a suministrar determinados sujetos que son, por una parte, los «productores de productos» y, por otra, los productores de residuos peligrosos y los gestores que deban cumplimentar anualmente la «memoria resumen» conforme al Anexo XV. Las cuatro enmiendas denotan recelo ante esa «salvaguarda de confidencialidad» pero proponen técnicas distintas que van desde la supresión de ese apartado en su integridad hasta la adición de un párrafo conforme al cual «los productores deberán comunicar a las autoridades ambientales competentes los productos que anualmente ponen en el mercado, y en qué medida se han convertido en residuos a partir de la contabilidad de los productos reparados o reutilizados». Se argumenta para ello que «si se niega la posibilidad de saber cuántos productos se ponen en el mercado se impide dimensionar adecuadamente los sistemas de recogida de los residuos que originan esos productos. Pero también se impide el cálculo de cuántos acaban abandonados sin llegar siquiera a ser recogidos». Pero no prosperan.

### 3. Recapitulación

Comparado con el precedente de la LRSC, el texto final supone un indiscutible avance en cuanto al derecho de acceso a la justicia, pero no mejora en cuanto al de participación y puede verse como un retroceso en cuanto al de acceso a la información.

En efecto, para calibrar cabalmente lo primero, hay que tener en cuenta que lo que ofrece la LAIPA no es, en rigor, una acción pública sino una ampliación de las reglas generales de legitimación que sólo beneficia a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los tres requisitos (funcional, temporal y territorial) que establece el artículo 23 LAIPA. Frente a eso, el expreso reconocimiento de la acción pública por el legislador estatal en este sector flexibiliza al máximo los requisitos de legitimación para interponer recursos en vía administrativa y judicial. Y llega en un momento en el que el Tribunal Constitucional ha dicho, en un discutido pronunciamiento, que la legislación autonómica, a lo sumo, puede contemplar la acción pública en vía administrativa pero no en vía jurisdiccional (STC 15/2021, de 28 de enero).

Por lo demás, la remisión a la LAIPA que mantiene el artículo 10.1 no parece tener en cuenta algunas otras limitaciones que el paso del tiempo ha puesto de manifiesto en aquella regulación que no ha cambiado desde 2006 (SANTAMARÍA ARINAS, 2019c). Así, la LAIPA reconoce, ciertamente, el derecho de participación «temprana, real y efectiva» pero sólo para determinados sujetos y en determinados procedimientos y con un contenido incierto. La restricción relativa a los sujetos podría entenderse superada ahora por el reconocimiento de la acción pública. Aun así, la participación que allí se asegura sólo alcanza a los procedimientos de elaboración de las normas que lista el artículo 18 LAIPA, de los planes que lista el artículo 17 LAIPA y de adopción de los actos que lista el artículo 3.2.e) LAIPA. Por cierto, las previsiones de la LAIPA han quedado ampliamente rebasadas por las reglas generales del procedimiento administrativo común que impone los trámites de consulta, audiencia e información pública para la elaboración de cualesquiera disposiciones generales (artículo 133 LPAC). En todo caso, como exige la DMR, el artículo 10.3 garantiza el derecho de participación en los procedimientos de elaboración y evaluación ambiental de los planes y programas del sector; un derecho que se acaba plasmando en la simple y rutinaria información pública. Pero, ni la LAIPA ni este precepto aseguran siquiera eso en los demás procedimientos administrativos previstos en la Ley (así, por ejemplo, el de las autorizaciones de gestión previstas en el artículo 33, que no contempla ninguna modalidad de participación, cuando los proyectos no estén sometidos a evaluación de impacto ambiental y/o autorización ambiental integrada).

En fin, en cuanto a las obligaciones de difusión de información, nada hay que objetar a la nueva configuración de los informes anuales de coyuntura (artículo 10.2). Pero hay también cuestiones relativas al derecho de acceso a la información ambiental que, como el sentido del silencio o el régimen de reclamaciones, están mejor resueltos en la LT que en la LAIPA. Alguna fórmula de conexión entre ambas sería deseable si bien no, desde luego, en los términos del Proyecto sino mediante una reforma que no esté constreñida por la óptica sectorial. De todos modos, en el debate parlamentario parece haber

pasado desapercibido el cambio que se ha producido respecto a la información contenida en el Registro de producción y gestión de residuos. Con la LRSC era pública, pero ahora prima la opacidad frente a la transparencia porque «reglamentariamente», dice el artículo 63.1 *in fine*, «se determinará la información del Registro que pueda hacerse pública, garantizándose la confidencialidad de los datos proporcionados que puedan considerarse secreto comercial».

Por último, en cuanto a la «salvaguardia de confidencialidad» del nuevo artículo 10.4, no parece bien ubicada sistemáticamente. El necesario debate sobre su contenido se habría hecho con más conocimiento de causa si se hubiera enmarcado debidamente atendiendo a los dos supuestos a que se refiere. Es decir, en la regulación del Registro de Productores de Productos (artículo 38.2), por una parte, y en la regulación de la «memoria resumen» del Anexo XV (artículo 65), por otra.

## VI. ARTÍCULO 11. COSTES DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

### 1. Antecedentes

El artículo 11 de la Directiva 75/442 impuso que, «de acuerdo con el principio quien contamina, paga, el coste de la eliminación de los residuos, una vez hecha la deducción de su valor eventual, deberá recaer sobre: el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa establecida en el artículo 8; y/o los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos». Con la reforma de 1991, sólo cambió la numeración de ese precepto que pasó a ser el artículo 15. En España, la LR de 1998 no acogió una regla equiparable.

En 2008 incidió sobre esta cuestión el artículo 14 DMR. Bajo el rótulo de «costes», se estructuró en dos apartados. En el primero se matiza que el principio contaminador-pagador no se proyecta sólo sobre el «coste de la eliminación», como hasta entonces, sino sobre «los costes relativos a la gestión» en su conjunto. Y se altera también el inicial criterio de imputación puesto que esos costes «tendrán que correr a cargo», en principio y como regla general, «del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos» (artículo 14.1 DMR). Como excepción, en el segundo apartado se establecía que «los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos tengan que ser sufragados parcial o totalmente por el productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto puedan compartir los costes» (artículo 14.2 DMR). Se entiende que esta última previsión generaliza la posibilidad de implantar sistemas de «responsabilidad ampliada del productor del producto» (RAP) que hasta entonces sólo se contemplaban en normas específicas pero que en ese momento se dotan de una mínima regulación común en el artículo 8 DMR.

El legislador estatal incorporó esta novedad en el artículo 11 LRSC. Bajo el rótulo de «costes de la gestión de los residuos», este precepto se estructuró en tres apartados.

— El primero transcribe la regla general del artículo 14.1 DMR bien que añadiendo «de acuerdo con lo establecido en los artículos 42 y 45.2» (artículo 11.1 LRSC). Dado el contenido de esos preceptos (17), ya se advirtió en su día que esta remisión «no parece adecuada» (ALENZA GARCÍA, 2012).

— El segundo incorpora la vía de excepción que abre el artículo 14.2 DMR remitiéndose a «las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados», que es donde se «establecerán los supuestos en que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes» (artículo 11.2 LRSC).

— El tercer apartado, en fin, no venía impuesto por el artículo 14 DMR. Pero establece criterios para «la determinación de los costes de gestión de los residuos domésticos, y de los residuos comerciales gestionados por las Entidades Locales» de modo que en ellos «deberá incluirse el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos» (artículo 11.3 LRSC).

Con la reforma de 2018, el artículo 14 DMR experimentó dos retoques a primera vista poco significativos. De un lado, en cuanto a la regla general de imputación, se estimó necesario hacer constar de forma expresa algo que ya se podía dar por supuesto como es que los «costes relativos a la gestión de los residuos» incluyen los «correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento» (artículo 14.1 DMR). De otro, en cuanto a la vía de imputación excepcional, se advirtió que la posibilidad de los Estados miembros de implantar sistemas de RAP es «sin perjuicio de los artículos 8 y 8 bis» de la propia DMR (artículo 14.2 DMR). Y, ciertamente, en la versión consolidada la regulación de los «requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor» es muchísimo más detallada que antes.

## 2. Cuestiones a debate

La adaptación de la legislación estatal a esos nuevos requisitos de responsabilidad ampliada del productor será objeto de comentario en otro capítulo de

---

(17) El artículo 42 LRSC versa sobre el «alcance de la responsabilidad en materia de residuos» mientras que el artículo 45.2 LRSC, al dar reglas para la identificación de los «sujetos responsables de las infracciones», opta por establecer un sistema de responsabilidad solidaria.

esta misma obra. Pero, por lo que ahora importa, el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes no se ciñe a incorporar las dos últimas y anodinas novedades derivadas de la reforma de la DMR, sino que aprovecha para incidir también en otras cuestiones. Así, en la regla general de imputación de los costes de gestión, se especifica que estos incluyen, además de los «correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento», los «relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero». El redactor del Proyecto parece consciente de las dificultades de cómputo que esta última ampliación entraña y habilita al Ministerio para «realizar estudios para obtener información sobre los criterios para la contabilización de dichos costes, especialmente los relativos a impactos ambientales y a emisiones de gases de efecto invernadero» (artículo 11.1). Por su parte, en el régimen excepcional de la responsabilidad ampliada del productor, el Proyecto se limita a incorporar, con buen criterio, una remisión al Título IV de la propia Ley.

Pero además se introduce una modificación muy relevante en el artículo 11.3. Hasta entonces, como se ha visto, este precepto se limitaba a enumerar los conceptos a utilizar para la determinación del «coste real» de la gestión local de residuos domésticos y comerciales. Con el Proyecto, sin embargo, y de nuevo sin correlación sistemática con la reforma de la DMR, el enfoque cambia para centrarse no ya en el gasto sino en los ingresos. Así, «de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo» (TRLHL), «las entidades locales establecerán, en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria». Se impone además que esta exacción «permita implantar sistemas de pago por generación». Y que ha de reflejar el coste real «directo o indirecto» no sólo de las operaciones de gestión ya consideradas con anterioridad sino también el de «las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía» (18).

En el Congreso el texto fue objeto de nueve enmiendas. Debido a la aceptación de alguna de ellas, en la versión que se envía al Senado el artículo 11 consta de 5 apartados. Pero sigue suscitando seis enmiendas.

— En relación con el artículo 11.1, el debate gira en torno a la determinación de los costes de gestión que se someten al principio contaminador-pagador. Nadie discute que incluyen, por designio europeo, los correspondientes a «la infraestructura necesaria y su funcionamiento». La controversia estriba en los

---

(18) Con esto está también vinculada la modificación del TRLHL que acaba operando la DF1ª LRSCE (bonificación del 95% por reducción de residuos alimentarios).

costes adicionales relativos a «los impactos medioambientales y, en particular, los de las emisiones de gases de efecto invernadero». Desde la postura negacionista se propone eliminar estos últimos «conceptos indeterminados» (así como la referencia a los «estudios» con ellos vinculados) por entender que suponen «un elemento de confusión» y dificultan su aplicación práctica. En el otro extremo, se propone «extender los costes relativos a la gestión de los residuos a los impactos sobre la salud pública» argumentado para ello la «epidemiología vinculada a las incineradoras». E, incluso, a «los gastos administrativos en acciones de concienciación y comunicación relacionadas con las buenas prácticas en la gestión». En un terreno intermedio, se cuestiona la forma en que el Ministerio deba adoptar «los criterios para la contabilización» de los nuevos costes de manera que, en vez de mediante «estudios», se haga mediante «instrucción» y «en el marco de la Comisión de Coordinación» en materia de residuos. No prosperan.

— El artículo 11.2 que, como se ha visto, remite al régimen de responsabilidad ampliada del productor «de conformidad con el Título IV», no suscita ninguna enmienda.

— El artículo 11.3 contempla reglas específicas para los costes de gestión de los residuos de competencia local. Es objeto de tres enmiendas por parte de un mismo grupo que pide, al mismo tiempo, su supresión y su modificación. Las enmiendas de modificación corren suerte dispar, pero, por lo que ahora importa, no prospera la que propone ampliar de dos a cinco años el plazo para que las entidades locales establezcan la tasa o prestación que han de implantar (el texto final lo acaba fijando en tres años). Tampoco prospera la propuesta de supresión de las características de esa exacción, que hubiera eliminado la referencia al «pago por generación», pero cuya configuración inicial se mantiene.

— El artículo 11.4 no estaba en el Proyecto. Procede de una transaccional sobre una enmienda que pretendía dar nueva redacción al artículo 11 en su conjunto. La redacción inicial de aquella enmienda daba carta de naturaleza al «principio de pago por generación» en cuya aplicación, se precisaba, «los precios públicos, las tarifas y las tasas de recogida y de tratamiento de» cualesquiera «residuos se tienen que determinar para cada tipología de residuo y en función de la cantidad generada y de los residuos impropios, y se tendrán que poner en conocimiento de la ciudadanía, separadamente, de esta manera». Pero lo que prospera, parcialmente, es la inclusión de una serie de «particularidades» que «podrán tener en cuenta» esas tasas o prestaciones en determinados supuestos de «diferenciación o reducción» (compostaje, puntos limpios, riesgo de exclusión social).

— También es nuevo el artículo 11.5 que parece proceder de las enmiendas ya citadas al artículo 11.3. Una de ellas abogaba por una «guía», a ela-

borar por la Comisión de Coordinación en materia de Residuos, para «facilitar los cálculos» de costes que han de realizar las entidades locales. Pero lo que prospera, dando contenido a este nuevo apartado, es que «las EELL deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las CCAA».

— Ya en el Senado, se propuso, sin éxito, un artículo 11.6 que, «atendiendo al fenómeno de la doble insularidad», reivindicaba «un fondo de apoyo a los Cabildos Insulares y Consells para afrontar el coste del transporte de residuos que no puedan ser tratados en las islas no capitalinas donde se originan».

### 3. Recapitulación

La transposición del artículo 14 DMR no planteaba ninguna dificultad. Al fin y al cabo, el principio contaminador-pagador ya estaba recogido en la LRSC como criterio de imputación de los costes de gestión en su doble vertiente de regla general (productores y poseedores de residuos) y de régimen especial (productores de productos sometidos a responsabilidad ampliada). En este segundo caso, se cuenta ahora en la propia Ley con una muy detallada especificación de los costes cubiertos, así como de su exacción y del destino de las cantidades aportadas (19). En el primero, en cambio, no hay nada similar puesto que el artículo 20 de la Ley, que versa sobre las «obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas a la gestión de sus residuos», presupone que estos sujetos han de pagar a los gestores por los servicios que les presten, pero no les impone ninguna obligación de carácter financiero.

Puestas así las cosas, la especificación de costes que, con carácter general, ensaya el artículo 11.1 de la Ley puede reputarse de dudosa utilidad. En efecto, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la ampliación de conceptos computables puede admitirse como una medida nacional de mayor protección ambiental (artículos 192 y 193 TFUE). Pero, si se opta por eso, falta establecer qué efectos prácticos conlleva la determinación de estos costes, ahora más complicada, para todo tipo de productores y poseedores de residuos. Es verdad que la propia Ley crea dos nuevos impuestos estatales sobre los envases de plástico no reutilizables y sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (Título VII de la Ley). Pero, sin osar interferir en el comentario que en esta misma obra colectiva se hará de esas «medidas fiscales para incentivar la economía circular», parece obvio que los hechos imponibles de esos impuestos no cubren la financiación de todos los costes contemplados en este artículo 11.1. Y tampoco agotan la

---

(19) Artículo 43, que versa sobre el «alcance de la contribución financiera de los productores del producto a los sistemas de responsabilidad ampliada».

amplia gama de «instrumentos económicos» que lista el Anexo IV *bis* DMR (*supra* III). Una incorporación más meditada de esos «ejemplos», lejos de su mera transcripción literal en el Anexo V de la Ley, habría permitido seguramente dar sentido a aquella especificación de costes mediante alguna fórmula que permita intervenir en la formación de precios de los servicios de gestión de residuos, sean éstos de titularidad pública o de titularidad privada (20). Si no, es probable que, incluso con el nuevo impuesto, siga siendo más barato eliminar que reciclar.

Porque no se puede pasar por alto que las aclaraciones nacionales que aporta el artículo 11.3 de la Ley, y con las que se vinculan los demás apartados de este mismo precepto, no se aplican a los productores y poseedores de todo tipo de residuos. Se refieren exclusivamente a los que generan «residuos de competencia local» y sólo, lo que resulta más restrictivo aún, cuando tales residuos son objeto de gestión pública local. Con estas precisiones, hay que valorar en su justa medida el énfasis que pone el preámbulo al destacar que «se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público, no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los servicios de su competencia, tasas que *deberían* tender hacia el pago por generación» (énfasis añadido).

Aún a la espera del análisis especializado desde la óptica tributarista, hay que recordar que hace ya más de veinte años se establecieron los criterios que debían inspirar la formación de precios y tarifas de vertido (21). En relación con ello, se dio un plazo de un año para que el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, propusiera «un modelo para la cuantificación de la cantidad a exigir por la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero controlado». Era una «cantidad» que «deberá incorporar la totalidad de los costes de dicha actividad de gestión, tendrá un *carácter progresivo en función de la cantidad* de residuos depositada en vertedero por cada generador y *desincentivará la eliminación* del residuo frente a otras alternativas prioritarias de reutilización, reciclaje o valorización» (énfasis añadidos) (22). Es de reconocer, sin embargo, que, rebasado ampliamente el plazo, aquellas previsiones no se cumplieron. Diez años después, la LRSC se limitó a habilitar para establecer cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos

---

(20) Privado era, por ejemplo, el vertedero de residuos industriales de Zaldibar, Vizcaya, que colapsó en 2020 causando la muerte de dos trabajadores y un desastre ambiental cuya restauración, a su vez, sigue requiriendo inversiones millonarias. Más detalles sobre esa «catástrofe» y sus primeras consecuencias jurídicas en LAZKANO BROTONS (2021).

(21) Artículo 11 del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

(22) Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1481/2001.

domésticos (artículo 16.1 LRSC). Y aunque ya no se hace expresa referencia a su carácter disuasorio, hoy se sigue abogando por la utilización de instrumentos económicos para promover la transición hacia la economía circular y por fijar debidamente los costes del vertido de residuos (23). En todo caso, algunas Comunidades Autónomas decidieron no esperar y fueron implantando sus propios modelos con desigual protagonismo del anunciado carácter progresivo y disuasorio. En Baleares, por ejemplo, se ha llegado a proclamar el «principio de pago por generación». Y, pese al reducido potencial extrafiscal de las tasas en un marco legal tributario que, en general, sigue sin renovarse, algunos entes locales se han ido dotando de sus propios sistemas de pago por generación (PATÓN GARCÍA, 2020).

En tales circunstancias, la cobertura legal para la generalización de sistemas de este tipo era necesaria pero también obligada. En el marco de la *Environmental Implementation Review* (EIR), la Comisión Europea ya había recomendado a España en su informe de 2019, entre otras cosas, «mejorar y ampliar la recogida selectiva de residuos, gravarla con tasas *pay as you throw* e introducir un impuesto nacional sobre depósito en vertedero, más planes y cerrar vertederos» (24). Y entre los «ejemplos de instrumentos económicos» figuran los «sistemas de pago por generación de residuos (*“pay-as-you-throw”*) que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados». Acoger en el artículo 11.3 este «ejemplo» sí parece una técnica correcta de transposición del Anexo IV *bis* DMR (*supra* III.3). Pero nótese que en ninguno de esos dos textos el pago por generación se proyecta exclusivamente sobre los productores y poseedores de «residuos de competencia local».

Por lo demás, las «particularidades» que recoge el artículo 11.4 y el deber de comunicación que establece el artículo 11.5, se reiteraban textualmente en la DF7ª del Proyecto (que finalmente acabará siendo la DF8ª de la Ley, que versa sobre las «ordenanzas de las entidades locales» y en la que estas menciones se suprimen corrigiendo aquella duplicación). En todo caso, puestos a elegir la ubicación sistemática más adecuada, parecía preferible que estas cuestiones se traten no ya en la Disposición Final sino en el TRLHL.

---

(23) Artículos 4 y 9 del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

(24) Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SWD(2019) 132 final, de 4 de abril de 2019, «Informe de España», que acompaña a la Comunicación «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: “Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida”».

## VII. CONCLUSIONES

Primera.– Aún con retraso, los preceptos aquí analizados cumplen formalmente las obligaciones impuestas por la transposición. En realidad, tales obligaciones eran pocas y tampoco entrañaban mayor dificultad. Si acaso, aunque no constituya causa de incumplimiento, cabe objetar, desde un punto de vista técnico, la forma poco meditada en que se han incorporado los «ejemplos de instrumentos económicos» del anexo IV *bis* DMR para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de opciones. La alternativa a la simple transcripción literal podría haber consistido en la asunción directa y sistemática de esos «ejemplos» por la propia Ley estatal. Así se ha hecho con el sistema de pago por generación, bien que con alcance limitado a la gestión pública de los residuos de competencia local.

Segunda.– La regulación precedente arrastraba deficiencias que no se han corregido. En este sentido, plantea dudas la admisión de excepciones a la prelación que establece el principio de jerarquía por razones ajenas al criterio del «ciclo de vida». Por su parte, la confusión entre los principios de autosuficiencia y proximidad venía planteando problemas que probablemente se agraven con la ampliación del ámbito material de este último a la valoración de todo tipo de residuos.

Tercera.– Salvo en esto, las escasas medidas nacionales de mayor protección ambiental que acoge la nueva redacción de estos preceptos se reputan compatibles con las exigencias del artículo 193 TFUE. Entre ellas, el reconocimiento de la acción pública en este sector es un avance para el derecho de acceso a la justicia ambiental. Pero la remisión a la LAIPA provoca un estancamiento en cuanto al derecho de participación mientras que se aprecia un cierto retroceso en algunos aspectos del derecho al acceso a la información ambiental.

Cuarta.– Queda la sensación de que las novedades no son gran cosa para una coyuntura de «cambio sistémico». Pero es que, pese a su alusión a «los principios de la economía circular», las de la reforma de la DMR en 2018 tampoco lo eran. Aun asumiendo el alto grado de abstracción propio de estos preceptos, en los debates parlamentarios han aflorado cuestiones de fondo que la Directiva había rehuido pero que en algún momento tendrán que abordarse a escala europea. Es el caso, sobre todo, de la coexistencia del principio de jerarquía de opciones, en su actual formulación, con las exigencias de la economía circular. Y, a escala interna, cuando la nueva Ley recuerda insistentemente el «principio de unidad de mercado» sin cuestionar las restricciones que impone su configuración en vigor, habrá que seguir reflexionando sobre la posible extensión del principio de proximidad —y, tal vez, del de autosuficiencia— también al tráfico de materias primas secundarias.

Quinta.– Tanto la DMR como la Ley española son normas sectoriales de residuos; quieren contribuir a la economía circular pero todavía no son normas de economía circular. Entre tanto, se abren paso los «principios de la economía circular» que, ciertamente, no se especifican, pero cuya existencia se da por supuesta ya no sólo en los preámbulos de la DMR y de la Ley estatal sino también en el articulado de ésta [artículo 13.2.c)]. A falta de mayores precisiones, se entiende que, conforme a sus antecedentes y a la propia definición legal del concepto, plantean exigencias de eficiencia material para el uso sostenible de todos los recursos naturales.

Sexta.– Volviendo a la introducción y cerrando así el recorrido circular de este comentario, para que «los principios de la economía circular» puedan cumplir sus funciones, hay que empezar verificando que son válidos y determinando a qué clase de principios generales pertenecen. La respuesta a estas cuestiones conduce al artículo 45 CE. Se recordará que la STC 102/1995 ya admitió que la «aspiración» del desarrollo sostenible se encuentra «implícita» en él. Del mismo modo, la doctrina entiende que los demás principios ambientales ya consolidados se encuentran igualmente «implícitos» en él (25). Pues bien; desde una interpretación renovadora del «contenido dinámico» de este artículo 45 CE parece inobjetable que la economía circular también se encuentra «implícita» en la exigencia de racionalidad (eficiencia) en el uso del capital natural (26). Y, si esto es así, le corresponde el rango de principio constitucional con el valor que a los «principios rectores de la política social y económica» confiere el artículo 53.3 CE. Conviene remarcarlo porque, de este modo, las exigencias de la economía circular se convierten, aún con todas las limitaciones que se quiera, en parámetro de constitucionalidad de las leyes. Y éste es un estatus al que no llega, por ejemplo, el dogma liberal de la «unidad de mercado» que, según la LGUM, sería un «principio» que «tiene su reflejo» (es decir, que no está ni siquiera implícito) «en el artículo 139 CE» (es decir, fuera del Capítulo III del Título Primero de la Constitución).

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁGUILA, Y., y otros (2019): *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ALENZA GARCÍA, J.F. (2019): «La economía circular en el Derecho Ambiental», *Medio ambiente y Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 35.

---

(25) Al principio contaminador-pagador alude, por ejemplo, SÁNCHEZ MORÓN (2018, 127).

(26) SANTAMARÍA ARINAS (2020b).

- (2012): «Los principios de la política de residuos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 23, pp. 215-258.
- ALENZA GARCÍA, J.F. (2013): «El nuevo régimen legal de los residuos», en E. Blasco Hedo (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, pp. 15-28.
- DE LA VARGA PASTOR, A. (2020): «La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851», en E. Blasco Hedo (coord.), *Actualidad Jurídica Ambiental Núm. Especial 102/2, Dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)»*, CIEMAT, Madrid, pp. 176-203.
- DE SADELEER, N. (2016): *Droit des déchets de l'UE: de l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruselas.
- LAZKANO BROTONS, I. (2021): «País Vasco: el desastre del vertedero de Zaldibar», en B. Lozano Cutanda y otros (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEDA-CIEMAT, Soria, pp. 1407-1429.
- LETÓN GARCÍA, P. (2018): «El análisis del ciclo de vida: metodologías y aplicaciones», en X. Lazo Vitoria (dir.), *Compra Pública Verde*, Atelier, Barcelona, pp. 347-363.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2019): «Cuadrar el círculo: el complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas», *Indret*, 3/2019.
- (2021): «Intervención pública y límites del mercado en la transición a la economía circular», en A. Nogueira y X. Vence (dirs.), *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 97-132.
- PATÓN GARCÍA, G. (2020): «Fiscalidad y economía circular: instrumentos tributarios para la sostenibilidad ambiental», en G. Luchena y E. Sánchez (dirs.), *Los retos del Derecho tributario y financiero desde una perspectiva internacional*, Atelier, Barcelona.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. (2014): «Disposiciones y principios generales de la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: aproximación a su esencia y elementos estructurantes que la condicionan y conforman», en F. García-Moreno (dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 39-130.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018): *Derecho Administrativo. Parte General*, 13ª ed., Tecnos, Madrid.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J. (2020a): «Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.

- (2020b): «Pautas constitucionales para (empezar a) evaluar la sostenibilidad de las leyes», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 47, pp. 11-19.
  - (2019a): «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, Núm. 1.
  - (2019b): «La incineración en la jerarquía de opciones para una economía circular», *Medio ambiente y Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 35.
  - (2019c): *Curso básico de Derecho Ambiental general*, IVAP, Oñati, 2ª ed.
  - (2013): «Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 159, pp. 245-268.
- SERRANO LOZANO, R. (2013): «La nueva regulación marco de los residuos», en L. Ortega y C. Alonso (coords.), *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 759-767.
- SORO MATEO, B. y JORDANO FRAGA, J. (dirs.) (2021): *Viejos y nuevos principios del derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TRÍAS PRATS, B. (2017): «Los principios de proximidad y suficiencia en el régimen de los traslados intraestatales de residuos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, pp. 169-197.
- (2016): «El traslado de residuos en el ámbito intraestatal. Su encuadre en el régimen comunitario de los traslados transfronterizos», en F.J. Sanz Larruga (dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 311-326.

