

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS (ARTS. 23 A 27)

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva

SUMARIO: I. LA CENTRALIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN CONSTRUCCIÓN.– II. CONCEPTO Y ÁMBITO SUBJETIVO DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.– III. PIEZAS CLAVES DE LA GESTIÓN: 1. La imposición de obligaciones de carácter general al gestor y en atención al tipo de residuos (art. 23).– 2. Objetivos estratégicos en la gestión de los residuos: el papel fundamental de las Administraciones en la transformación del modelo de gestión (art. 26).– IV. LA REGULACIÓN DE CONCRETAS ACCIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS: 1. Preparación para la reutilización, reciclado y valorización (art. 24).– 2. Recogida separada de residuos para su valorización (art. 25). 3. Eliminación de residuos (art. 27).– V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.– VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: Este trabajo aborda la ordenación general de la gestión de residuos en la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, condicionada ahora por las exigencias de esta última, en tanto que nuevo principio. En este sentido, se analiza el concepto de gestión y los sujetos implicados en un primer momento, para abordar, a continuación, las obligaciones que pesan sobre los gestores, y los objetivos que la norma plantea en relación con diferentes residuos y distintas actividades de gestión, alineándonos con los objetivos impuestos desde la Unión Europea. No se trata de una regulación completamente novedosa, pero las exigencias de lucha contra el cambio climático, las necesidades de protección de la salud, y la oportunidad de incorporar las líneas esenciales de la economía circular, apuntan hacia una mayor exigencia de la regulación de la gestión de los residuos en la nueva Ley.

Palabras clave: gestión; obligaciones; reutilización; reciclado, valorización; objetivos ambientales.

ABSTRACT: This Paper deals with the general regulation of the waste management in the new Law 7/2022, of April 8, on waste and polluted soil for a Circular Economy, conditioned by the demands of the so-called principle of Circular Economy. In this sense, the concept of management and the subjects involved are analyzed in first, to address, then, the obligations that weigh on managers, and the objectives that the standard sets in relation to different waste and different management activities, according to the objectives imposed by the European Union. It is not a completely new regulation, but the demands of fighting against climate change, the needs of health protection and the opportunity to incorporate the essential lines of the Circular Economy point towards a greater demand for the regulation of the waste management in the new Law.

Key words: management; waste obligations; reuse; recycling; valorization; environmental objectives.

I. LA CENTRALIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN CONSTRUCCIÓN

El Título III de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en línea de continuidad con la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (1), sigue dedicando el Capítulo II a la gestión de los residuos, como parte esencial de la ordenación jurídica de los mismos, una vez que la prevención en la generación de los residuos queda frustrada (2), en el sentido de que el residuo se ha producido.

Desde esta perspectiva, articular una estrategia de gestión adecuada con la que, a la vez, se garanticen objetivos de protección ambiental y de la salud, y, por tanto, se minimicen los efectos de esta gestión, se convierte en un elemento fundamental de la ordenación actual de los residuos (3). En este sentido, la nueva Ley evidencia aún más la relación entre las actividades de gestión y la posibilidad de luchar contra el cambio climático, especialmente desde el ámbito de la mitigación, y se autoimpone como objetivo claro evitar o reducir lo más posible la contaminación del medio marino derivada de las actividades de gestión (4). Este es, en mi opinión, el punto de partida insoslayable de la nueva norma en lo que a la gestión de residuos respecta y que le lleva a afirmar con rotundidad en su art. 1.2 que el fin de la norma 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 (5) y efectuar

(1) BOE núm. 181, de 29 de julio.

(2) Véase BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2014, p. 1037. El autor señala que, tras los objetivos de prevención, se sitúan los de gestión, de forma que se impone una gestión «sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente». En este sentido, el nuevo paquete de Directivas aprobadas bajo el paraguas de la economía circular tiene como objetivo, entre otros, reforzar la implementación de la jerarquía de residuos, de forma que la prevención vaya seguida de la mejor gestión posible. Véase, al respecto, SALAMERO TEIXIDÓ, L., «Nuevo reto medioambiental en la UE: la prevención y la gestión de los residuos alimentarios según la Directiva marco de residuos tras su última modificación», en *REDA* núm. 203/2020, pp. 1-33, p. 3; y para un estudio más minucioso de estas Directivas, cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA, D., «Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 108, 11 enero 2021, pp. 1-45, pp.20 a 24.

(3) Así se pone de manifiesto en la Exposición de motivos de la nueva Ley § 1.

(4) Véase § 1 de la Exposición de motivos, en el que se señala la relevancia de los residuos respecto de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), especialmente a partir de vertederos de residuos biodegradables y la afectación de las barreras marinas. La Ley se impone una gestión sostenible de los recursos que se traduce en la reducción de GEI y la evitación de la contaminación del medio marino, procurando la realización, respectivamente, de los ODS número 13 y 14.

(5) No se trata de fines nuevos en nuestro ordenamiento, sino de finalidades u objetivos que quedan afianzados con la nueva Ley, en el marco ahora de la Economía circular. Sobre las

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». La gestión se proyecta, así, a lo largo del articulado de la Ley, en íntima conexión con los límites impuestos por el art. 7 en lo que toca a la protección de la salud y el medio ambiente (6), y en coherencia con las correspondientes estrategias de lucha contra el cambio climático y las políticas de salud pública que procedan (apartado segundo de este artículo) (7).

Por efecto de lo anterior, puede afirmarse que el reto fundamental de las sociedades actuales está, precisamente, en las estrategias y medidas de gestión que se impongan por el ordenamiento jurídico (8), conectando, a su vez, con otro postulado fundamental como el que representa la gestión sostenible de los recursos, y con el que se ha dado en llamar paradigma de la Economía circular (9). Se trata, en términos generales, de que Administraciones públicas y ciudadanos contribuyan al uso eficiente de los recursos, mediante esquemas de producción y consumo sostenibles, con los que éstos perduren en el tiempo, en contraposición con un modelo de economía lineal basado en extraer-producir, usar y tirar. No estamos, como puede observarse, ante un planteamiento ajeno a la ordenación general de los residuos, puesto que la misma viene concediendo un lugar fundamental a las exigencias del llamado ciclo integral de los produc-

finalidades de la Ley 22/2011, de 28 de julio, véase ALENZA GARCÍA, J.F., «El nuevo régimen de residuos», en E. BLASCO HEDO (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 15-28, p. 18.

(6) El art. 7.1 de la Ley impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar «las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente», lo que se completa con las exigencias concretas de: «a) No generar riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; b) No causar incomodidades por el ruido, los olores y los humos; c) No afectar negativamente a paisajes, espacios naturales ni a lugares de especial interés legalmente protegidos».

(7) Sobre las conexiones entre las estrategias de lucha contra el cambio climático y la protección de la salud, véase MORA RUIZ, M., «La protección de la salud y la lucha contra el cambio climático: Legislación básica de cambio climático y concurrencia de modelos como señal de identidad», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XII, núm. 2 (2021), <https://doi.org/10.17345/rcda3160>, pp. 1-37, pp. 3 a 11.

(8) Así lo señala ESTEVE PARDO en relación con el tratamiento de los residuos, de forma que estamos ante un problema de complejidad, en el contexto de las sociedades urbanas e industrializadas: véase ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, 4ª edición, Marcial Pons, Barcelona, 2017, p. 263.

(9) De hecho, este concepto se incorpora al título de la norma a partir del trámite de enmiendas. En particular, es el Grupo Parlamentario del PP el que, en su enmienda núm. 448, propone la incorporación al título de la Ley de la expresión «para una economía circular», considerando que éste debe ser un principio rector en el texto normativo, especialmente, en el ámbito de los residuos (véase BOCG núm. 57-3, de 6 de octubre de 2021). El informe de la Ponencia de 9 de diciembre de 2021, acepta la enmienda (BOCG núm. 57-4, de 22 de diciembre de 2021).

tos. Sin embargo, en la medida en que la Economía circular implica un plus en la materialización de la sostenibilidad, parece imprimir un enfoque algo más sofisticado en la regulación de la gestión de los residuos, que debe destacarse.

Así, en primer lugar, se incorpora su definición al articulado de la nueva Ley, de modo que se conceptúa como «sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos» (art.2.k (10)).

La definición conecta con otras aproximaciones legales (11) o doctrinales (12), que ponen el acento en la transversalidad del modelo que se pretende,

(10) La definición incorporada a la nueva Ley reproduce íntegramente la recogida en el art. 9.d) 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 y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DOUE L 198, de 22 de junio de 2020). En relación con la evolución de la política europea sobre economía circular, cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA «Avances en la economía circular...», *op. cit.*, pp. 9 y ss. Asimismo, sobre esta transición hacia la economía circular y la conexión directa con la jerarquía de residuos, véase ALENZA GARCÍA, J.F., «La dimensión jurídica del paradigma de la Economía circular», en NOGUEIRA, A./VENCE, X. (Dir.), *Redondear la Economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 65-95, p.80.

(11) En este sentido, puede afirmarse que asistimos a un proceso de reconocimiento y positividad de la noción de economía circular, impulsado desde Europa, pero que está proyectándose en el nivel interno especialmente en la legislación autonómica, sin perjuicio de la Estrategia Española de Economía circular 2030, a la que se suma el I Plan de Acción de Economía circular 2021-2023 (accesible en <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia> , última visita 28 de febrero de 2022). Así, en el ámbito de la Unión Europea, desde 2015 viene aprobándose una actividad planificadora que ha culminado con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 2021, sobre un nuevo Plan de Acción para la Economía circular. Al respecto, véase OCHOA MONZÓ, J., «El impulso de la Economía circular mediante las acciones de Responsabilidad Social Corporativa y la necesidad de su medición», en REVUELTA PÉREZ, I./OCHOA MONZÓ, J. (Dir.), *Economía circular y responsabilidad social*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 49 a 87, pp. 58 y ss. A nivel autonómico, pueden encontrarse diversas iniciativas legislativas en las que la Economía circular aparece como parámetro de actuación en normas sobre cambio climático y, especialmente, en normas ordenadoras de los residuos, destacando, en contraposición con esta regulación en cierto modo sectorial, la aprobación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía circular de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 244, de 12 de diciembre): para una consideración más detallada de los modelos autonómicos de regulación de la Economía circular, véase, entre otros, SANTAMARÍA ARINAS, R., «Innovación normativa para la Economía circular en Leyes autonómicas», en *RGDA* núm. 55 (2020), pp. 1-43, pp. 9 y ss.

(12) En este sentido, resulta especialmente ilustrativo de lo que significa Economía circular lo señalado por X. VENCE, en «Economía circular transformadora», en NOGUEIRA, A./VENCE, X. (Dir.), *Redondear la Economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*,

su carácter multisectorial, pese al lugar preferente del ámbito de los residuos para su aplicación, y, sobre todo, en la sostenibilidad del modelo de producción, que debe situarse dentro de los límites ecológicos del planeta (13). Debe interiorizarse la disociación entre el crecimiento económico y la producción de residuos, y en ese sentido, la Economía circular proporciona algunos mimbres para cambiar esta orientación.

Con todo, no puede dejar de señalarse que la Economía circular, al comportar un cambio en el modelo de producción deberá ir asociada no sólo a esta transformación económica, sino, también, a una de carácter técnico y social (14), directamente conectada con las exigencias del desarrollo sostenible. En este sentido, es importante que se tienda a la juridificación de la Economía circular y se procuren anclajes para su consideración como principio, puesto que ello va a proporcionar una medida fundamental de las estrategias de gestión que se sigan. Se llega a calificar, así, «como principio inspirador» (15).

En segundo lugar, la consecuencia inmediata de este planteamiento es la afectación de la gestión de los residuos desde el prisma de la jerarquía de residuos, debiendo situarse en un primer plano la preparación para la reutilización, frente a las opciones de reciclado y otras fórmulas de valorización, de acuerdo con el art. 8.1 de la Ley. Este enfoque se dejará sentir, así, especialmente en los objetivos de gestión del art. 26 y en las medidas de gestión, con especial protagonismo, como se verá, de la preparación de los residuos para la reutilización y en la recogida separada de los mismos (respectivamente, arts. 24 y 25 de la nueva Ley), de forma que puede observarse un cierto incremento de los objetivos cuantitativos en la gestión de numerosos residuos respecto de los objetivos de la Ley 22/2011, de 28 de julio. La Estrategia española de Economía Circular dispone en este sentido de un eje sobre gestión de residuos

Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 31-64, p. 31, en la medida en que considera que estamos ante un «marco conceptual...que pretende servir para formular estrategias y políticas que permitan transformar la economía lineal en dirección a un nuevo paradigma de producción y consumo compatible con los límites ecológicos del planeta, reduciendo las necesidades de extracción de nuevos recursos animales y energéticos, prolongando la vida útil de los bienes y convirtiendo los residuos en nuevos recursos», de forma que parece ofrecer una salida al modelo de producción y consumo que mantenemos en la actualidad y que parece obviar el carácter limitado de los recursos.

(13) Así lo pone de manifiesto, entre otros, ALENZA GARCÍA, en «La dimensión jurídica del paradigma de la Economía circular», *op. cit.*, p. 66, al señalar que el desarrollo sostenible es el paradigma básico y fundamental, y este se ve reforzado, a su vez, por dos «paradigmas emergentes» que inciden directamente en los modelos de producción y consumo, esto es, la «estabilización climática» (al amparo de los Acuerdos de París), y la economía circular.

(14) *Ibidem*, p. 70.

(15) *Ibidem*, p. 72. El autor señala, así, que el principio de Economía circular puede actuar como «guía objetiva y fundamentación» de la legislación de residuos.

en el que expresamente se señala que se debe «aplicar de manera efectiva el principio de jerarquía de los residuos, favoreciendo de manera sustancial la prevención (reducción), la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos».

No obstante, la relación establecida entre Economía circular, jerarquía de residuos y determinación de las acciones o actividades de gestión puede verse alterada, habida cuenta de la flexibilidad de que se dota el principio de jerarquía de residuos, admitiendo que dicha jerarquía pueda verse alterada para el caso de que se puedan conseguir objetivos ambientales globales más satisfactorios (16), lo que puede poner en riesgo los objetivos de perdurabilidad de los productos que propugna la economía circular (17). Por tanto, estamos ante una construcción oportuna desde la perspectiva de la gestión de residuos que, no obstante, habrá de subordinarse a las exigencias ambientales, cuando se valoren en términos globales y, añadiría, de forma excepcional (18), en el sentido de que habrá de coordinarse con otras exigencias igualmente fundamentales para la gestión de los residuos como las derivadas del principio de proximidad y la gestión en red de los mismos.

En todo caso, y ello es lo que quería destacar, es claro que la gestión de los residuos en nuestro ordenamiento, bajo el mandato del art. 45.2 CE, deberá procurar la realización del principio de desarrollo sostenible (19), de forma que un concepto jurificado de economía circular parece un instrumento adecuado para orientar la regulación concreta de los residuos.

Sobre la base de estas consideraciones, se pretende abordar, en los epígrafes siguientes, el régimen jurídico de la gestión de residuos mediante el análisis sistemático de los arts. 23 a 27 de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, teniendo en cuenta que, con idéntica estructura a la de la Ley 22/2011, de 28 de julio, el Capítulo II del Título I de la nueva Ley dispone «Obligaciones en la gestión de residuos» (Sección Primera) y «Medidas y Objetivos en la gestión de residuos» (Sección

(16) Así lo señala el art. 8.1 párr. segundo de la Ley, al admitir que, para determinados flujos de residuos, «se podrá adoptar un orden distinto de prioridades previa justificación por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos de la generación y gestión de esos residuos, teniendo en cuenta los principios generales de precaución y sostenibilidad en el ámbito de la protección medioambiental, la viabilidad técnica y económica, la protección de los recursos, así como el conjunto de impactos medioambientales sobre la salud humana, económicos y sociales, de acuerdo con los artículos 1 y 7».

(17) Téngase en cuenta ALENZA, «La dimensión jurídica ...», *op. cit.* p. 80.

(18) Piénsese en la solución tan controvertida del traslado de residuos peligrosos y posterior depósito en vertederos: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2022-02-14/el-gobierno-detiene-el-traslado-de-residuos-peligrosos-desde-montenegro-a-huelva.html>.

(19) Véase SANTAMARÍA «Innovación normativa para la Economía circular...», *op. cit.* pp. 10, 11.

Segunda). Ello exige, en primer lugar, abordar el concepto de gestión y el ámbito subjetivo de la misma, puesto que sigue siendo una característica de la Ley la aplicación de sus previsiones a partir de la integración de las definiciones que proporciona el art. 2 de la norma. Con ello, se abordarán los elementos estructurales o generales de la gestión de residuos, esto es, las obligaciones que pesan sobre el gestor y los objetivos cuantitativos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización, para poder analizar estas actividades de forma concreta, en tanto que permiten una cierta materialización de la economía circular, dado su afán por la perdurabilidad de los recursos.

II. CONCEPTO Y ÁMBITO SUBJETIVO DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

Con carácter previo al análisis de la regulación de la gestión de residuos de los arts. 23 a 27 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se impone un ejercicio de delimitación que permite comprender la ordenación de la gestión como elemento fundamental en la estrategia de reducir los impactos ambientales y en la salud de la generación de residuos. En este sentido, es necesario señalar que la Ley, manteniendo el esquema de la Ley 22/2011, define el concepto de gestión, mediante la identificación de las acciones que se considerarían integradas en el mismo, e identifica a los sujetos que deben considerarse gestores, en la medida en que van a ser destinatarios de todo un elenco de obligaciones orientadas a garantizar que las actividades de gestión se realizan en condiciones de seguridad para la salud y el medio ambiente.

Así, desde una perspectiva objetiva, la gestión de residuos es un concepto amplio en el que tienen cabida las siguientes actividades, ex art. 2.n) de la Ley (20): «la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas; así como la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos. Se incluyen también las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente». Se trata, como puede observarse, de una heterogeneidad de acciones, de muy diferente calado que, en consecuencia, tendrán un régimen jurídico diverso en el que el sometimiento o no a autorizaciones

(20) La amplitud del objeto de la gestión también se ha señalado respecto de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Al respecto, véase RUIZ DE APODACA, A., «La intervención establecida por la Ley sobre la producción y gestión de residuos. Los biorresiduos y el restablecimiento de la legalidad ambiental», en GARCÍA-MORENO FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 229-378, p. 310.

administrativas dependerá de la intensidad con la que la salud y el medio ambiente puedan verse afectados.

De otra parte, estamos ante un artículo más sofisticado desde el punto de vista técnico en cuanto a las acciones a considerar parte de la gestión, si se compara con el texto anterior de 2011 (21), y, bajo el paraguas de la economía circular referida en el epígrafe anterior, se diferencia entre la valorización y la eliminación y se hace mención expresa de la clasificación y otras operaciones previas, dando entrada a la preparación para la reutilización de los recursos. Junto a ello, el texto actual parece ofrecer mayores garantías de protección, al afirmarse que la gestión de residuos incorpora la vigilancia de todas las acciones enumeradas con carácter previo.

La nueva Ley tiene el mérito de sustituir el concepto de tratamiento (referido desde la Ley 22/2011 a «las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación»), por las menciones expresas a la valorización y a la eliminación de residuos (22), y dar entrada, como se ha dicho, a cualquier otra actuación previa que pueda conducir a la reutilización o el reciclado de residuos. De esta manera, en mi opinión, la nueva Ley evidencia cuál es el núcleo duro de la gestión de residuos (especialmente la valorización y la eliminación), junto a la presencia de acciones que pueden considerarse instrumentales o necesarias para esta gestión esencial (23) o formar parte de diferentes fases de un mismo proceso de gestión (24), o justificarse por razones de seguridad, sin que, en puridad,

(21) El art. 3.m) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, integraba en la gestión de residuos las siguientes acciones: «la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente».

(22) Ello no quiere decir que haya desaparecido el concepto de tratamiento en la nueva Ley. Antes al contrario, ésta se mantiene en términos idénticos a los de la Ley de 2011, en el apartado az), si bien la identificación individualizada de la valorización y la eliminación de residuos como actividades de gestión, como hace el actual art. 2.n), tiene el valor de poner de manifiesto que estamos en momentos distintos de la gestión, en consonancia con la jerarquía de residuos del art. 8.1. Junto a ello, y en línea con la mejora en el contenido técnico y especializado de la nueva Ley, se ha añadido el concepto de «tratamiento intermedio», para hacer referencia a determinadas operaciones de valorización y eliminación (en particular, las operaciones de valorización R12 y R13 y las operaciones de eliminación D8, D9, D13, D14 y D15, conforme a los anexos II y III de la Ley: letra ax)).

(23) En este sentido, la Ley define el concepto de «recogida» en el art. 2.ad) y añade el de «recogida separada» en el apartado ae), para poner el acento en la separación de flujos de residuos en función del tipo y naturaleza de los mismos, a fin de facilitar un tratamiento específico. De hecho, es un planteamiento que se deja sentir en el art. 25 de la Ley, al regular la recogida separada de residuos para su valorización.

(24) Así se plantea respecto del transporte al servicio de la valorización o la eliminación: véase RUIZ DE APODACA, A., «El traslado interautonómico de residuos. Los principios de

constituyan acciones de gestión de residuos, como ocurre con la vigilancia de estas acciones o el mantenimiento posterior al cierre de vertederos. A ello se suman las actividades realizadas por los agentes o negociantes, que tampoco son actividades de gestión en sentido estricto, pero que se orientan a hacer posible esta gestión, aunque con una componente económica que no puede desprejiciarse en el ámbito de los residuos (25).

Con todo, la dificultad de la identificación de las acciones de gestión, con la consecuencia de que el titular de estas actividades ha de someterse a toda una serie de obligaciones, así como al régimen de control de los arts. 33 y siguientes de la Ley, estriba en la necesidad de que cada uno de estos conceptos ha de ser objeto, a su vez, de delimitación legal, complicando la interpretación y aplicación de la norma, por más que ello suponga la suficiencia de la misma en cuanto al establecimiento del régimen jurídico de la gestión de residuos (26).

Así, la valorización es definida de forma genérica, destacando el hecho de que lo fundamental es poner de manifiesto que el residuo se somete a cualquier operación que le permite ser útil de nuevo al sustituir a otros materiales que habrían cumplido una determinada función, o cumplir esa misma función en una instalación o en la economía general [art. 2.bb)]. La Ley remite en este caso al Anexo II, en el que se incluye una lista no exhaustiva de operaciones de valorización. A la vez, se incluye como novedad la noción de «valorización de materiales», en clara conexión con las exigencias de economía circular (27), para

autosuficiencia y proximidad y la unidad de mercado», en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 501-524, p. 502.

(25) De hecho, la Exposición de Motivos de la nueva Ley (§5) señala este aspecto en el caso del negociante, en el sentido de que debe entenderse que es una figura aplicable a personas, físicas o jurídicas, que «compran residuos para generar una masa crítica, cuya posterior venta para su valorización le genere beneficios».

(26) Se considera, así, que una de las características de la Ley es su talante «economizador», al evitar reiteraciones, lo que podría aplicarse, en mi opinión, a la relación existente entre las definiciones relativas a la gestión de los residuos y el régimen jurídico establecido en los arts. 23 y siguientes. Al respecto, cfr. PRIETO ÁLVAREZ, T., «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 GARCÍA-MORENO FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 39-100, p. 48.

(27) En este sentido, véase SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «Economía circular: Líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019), <https://doi.org/10.17345/rcda2569>, pp. 1-37, p. 16, quien señala, siguiendo a DE SALEDEER, la necesidad de que los conceptos relacionados con la gestión de residuos se reconsideren desde la perspectiva de la economía circular, como ocurre con la valorización material ahora introducida en la nueva Ley.

hacer referencia a «toda operación de valorización distinta de la valorización energética y de la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles u otros medios de generar energía. Incluye, entre otras operaciones, la preparación para la reutilización, el reciclado y el relleno (28)», de forma que, de acuerdo con el art. 8.1 de la Ley, la jerarquía de residuos consiste en la prevención, la valorización de materiales (letras b) y c) del precepto: preparación para la reutilización y reciclado, respectivamente), otras operaciones de valorización, que incluyen la de carácter energético y la eliminación de residuos, situándose en el vértice de la gestión, como operación preferente de gestión de residuos, la preparación para la reutilización (29), en detrimento del reciclado (30), lo que contribuye a reformular el modelo de producción (31). Es este nuevo enfoque el que se dejará sentir, entre otras cuestiones, en los objetivos y medidas de la gestión de los residuos (arts. 24 y ss.) y que parece superar una deficiencia de la Ley 22/2011, de 28 de julio (32).

(28) Se define, ex art. 2.ak), como «toda operación de valorización en la que se utilizan residuos no peligrosos aptos para fines de regeneración en zonas excavadas o para obras de ingeniería paisajística. Los residuos empleados para relleno deben sustituir a materiales que no sean residuos y ser aptos para los fines mencionados anteriormente y estar limitados a la cantidad estrictamente necesaria para lograr dichos fines. En el caso de que las operaciones de relleno vayan encaminadas a la regeneración de zonas excavadas, estas operaciones deben venir justificadas por la necesidad de restituir la topografía original del terreno». Se trata de un precepto que ha ido completándose en su tramitación en el Congreso, en el sentido de que las enmiendas han permitido añadir limitaciones al uso de estos residuos.

(29) El art. 2.y) define esta preparación como la «comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa y dejen de ser considerados residuos si cumplen las normas de producto aplicables de tipo técnico y de consumo», permitiendo que se utilicen de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos. De esta forma, cuando hablamos de reutilización en sentido estricto (art. 2.aw)), ya no hay residuos, y, por tanto, la gestión sólo es predicable de las operaciones de preparación para la reutilización.

(30) Téngase en cuenta que, según la definición de reciclado del art. 2.af) de la Ley, hay un proceso de transformación de los residuos para que sean nuevos productos o materiales o sustancias que, claramente, va a suponer un mayor coste ambiental que el que ocasiona la preparación para el reciclado. Así, se señala que el reciclaje se sitúa en un «ciclo descendiente de pérdidas de cualidades», puesto que es un proceso que requiere energías y transporte, para acabar transformando «productos valiosos en materias primas de bajo valor»: Véase X. VENCE, en «Economía circular transformadora», *op. cit.* p. 46.

(31) En este sentido, hacemos nuestra la afirmación de X. VENCE, *ibidem*, p. 38, de que no puede caerse, especialmente en el caso de gobiernos e instituciones, en que la economía circular sea meramente una «economía del reciclaje», puesto que el fin último es transformar el modelo de producción y consumo.

(32) Para una revisión crítica de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y el mayor peso concedido al reciclaje frente a la reutilización, téngase en cuenta RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.* pp. 344, 345.

Por su parte, la eliminación se define de forma residual respecto de la valorización, de tal manera que será cualquier operación no identificable con la valorización, en los términos que acaban de señalarse, «incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o materiales, siempre que éstos no superen el 50% en peso del residuo tratado o el aprovechamiento de energía», añadiendo el art.2.l) la referencia del Anexo III de la Ley, que contiene una lista no exhaustiva de operaciones de eliminación.

De otra parte, a esta complejidad conceptual y de interpretación de la que deriva, como se ha indicado, la aplicación de un régimen jurídico concreto en la gestión de residuos, se suma que la centralidad que hemos otorgado a la gestión en la Ley contrasta con el escaso régimen jurídico general de la misma, lo que obliga a integrar la norma con numerosos desarrollos reglamentarios respecto de concretos residuos (33). En este sentido, la nueva Ley mantiene el enfoque de su predecesora, al consolidar una cierta sectorialización de la regulación, en función de los tipos de residuos y las actividades de gestión (34).

Desde el punto de vista subjetivo, una vez conocidas las acciones que pueden desplegarse en la gestión de residuos, el gestor es «la persona física o jurídica, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos» [art. 2.ñ)]. De esta manera, gestor de residuos será el que de forma profesional lleve a cabo la recogida, el transporte, la valorización o eliminación de los residuos, quedando en un segundo plano su naturaleza pública o privada, sin que pueda perderse de vista el protagonismo de las entidades locales cuando del tratamiento de los residuos domésticos se trata [art. 12.5.a) Ley] (35). Por tanto, el gestor de residuos puede asumir desde las actividades nucleares de la gestión de residuos hasta las auxiliares, pero, igualmente, se considerará gestor a quien asume la vigilancia o el mantenimiento de los vertederos desde que se cierran. En cualquiera de los supuestos, deberá garantizarse la salud y la protección del medio ambiente, en los términos del art. 7 de la Ley.

(33) Cfr. RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.*, p. 314.

(34) En este sentido, ALENZA considera que la Ley 22/2011 es una Ley marco, ocupando un lugar central dentro del grupo normativo que constituyen los residuos, caracterizado por una estructura singular y sectorializada en torno al tipo de residuo (peligroso o no peligroso, vehículos, neumáticos, pilas...) y las actividades de gestión que, a la postre, se traduce en una cierta dispersión normativa: véase ALENZA, «El nuevo régimen de residuos», *op. cit.*, pp. 19 y 20. En mi opinión, se trata de un enfoque que no ha cambiado en la nueva Ley y que, por tanto, ha quedado, en cierto modo, institucionalizado.

(35) Véase BETANCORT, *Derecho Ambiental*, *op. cit.*, p. 1046 y ss.

Junto a ello, en la medida en que las actividades del negociante y el agente se incluyen en la definición de la gestión, la remisión del art. 2.º) a la misma supone que estos dos sujetos puedan considerarse gestores, por más que su actividad sea de intermediación respecto de las operaciones de gestión en sentido amplio. La consecuencia de esta ampliación subjetiva del concepto de gestor es, en primer lugar, el sometimiento a obligaciones genéricas que se verán a continuación, y al régimen específico de comunicación previa al que deben ajustarse en todo caso. Desde esta perspectiva, debe señalarse que el negociante parece situarse en un ámbito más estricto desde el punto de vista de la responsabilidad en el sentido de que hay transmisibilidad de la misma, puesto que actúa por cuenta propia para «la compra y posterior venta de residuos», incluso sin tomar la posesión física de los residuos» [art.2.s)]; mientras que el agente tiene una relación más «comercial», al actuar para el gestor autorizado, ya que su cometido es organizar «la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros», sin que sea necesario la posesión física de los residuos, de forma que no hay transmisión de la responsabilidad por parte del productor o poseedor de los residuos [art. 2.c)], al convertirse en mero intermediario de carácter administrativo (36).

Lo expuesto nos lleva a reconocer la importancia de la delimitación objetiva y subjetiva de la gestión de los residuos, como paso previo a conocer el régimen general de la misma, puesto que el punto de partida de la aplicación de la Ley, como ocurría con la de 2011, se sitúa en la identificación entre los conceptos examinados y las realidades a las que someterse para concretar la extensión de la aplicación del régimen jurídico general de la gestión de residuos que representan los art. 23 a 27 de la nueva Ley. A ello dedicaré los siguientes epígrafes.

III. PIEZAS CLAVES DE LA GESTIÓN

1. La imposición de obligaciones de carácter general al gestor y en atención al tipo de residuos (art. 23)

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, la consecuencia inmediata de que la persona física o jurídica, pública o privada, se considere gestor de residuos es el sometimiento a determinadas obligaciones que se imponen en función de la distinción entre residuo peligroso/no peligroso, y de la acti-

(36) Sobre estas figuras, véase BARAHONA MARTÍN, A., «Novedades introducidas en el ámbito de la producción y la gestión de residuos por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados en el ámbito de la producción y la gestión de residuos», en BLASCO HEDO, E., (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 49-65, p. 61.

vidad (37), sin perjuicio de que se puedan imponer algunas obligaciones de carácter común (38).

Se trata, en mi opinión, de un elenco de obligaciones que, además de garantizar las exigencias del art. 7 de la Ley, pretenden atender al carácter técnico de las actividades de gestión y de ahí también la diferenciación entre dichas actividades que se contempla ahora. De hecho, el nuevo artículo 23, aun coincidiendo en buena parte con el contenido del art. 20 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, amplía su contenido, incluyendo nuevas previsiones en relación con la recogida, o mejorando desde un punto de vista técnico la ejecución de las actividades de gestión.

Por efecto de lo anterior, el art. 23 de la Ley puede sistematizarse en dos grandes bloques, a saber: De un lado, el que constituye el apartado 5, común a cualquier gestor, y cuyo fundamento para la imposición de obligaciones es la peligrosidad o no del residuo; y, de otro, el que integran los apartados 1 a 4 del precepto, estableciendo obligaciones relativas a la recogida, el transporte, tratamiento y la actividad de negociantes y agentes, respectivamente.

Desde la perspectiva general, el apartado 5 mencionado comienza por exigir el «disponer de una zona habilitada e identificada para el correcto almacenamiento de los residuos que reúna las condiciones de la autorización» [art. 23.5.a)]. El texto gana, así, en concreción respecto del art. 20 anterior, que se limitaba a referirse a una acción general de almacenamiento. Por el contrario, ambos preceptos coinciden en añadir mayores exigencias de identificación y seguridad para el caso de residuos peligrosos, que tanto si se destinan a valorización como a eliminación, sólo podrán almacenarse por un período máximo de 6 meses (39), ampliable, no obstante, por otros 6, por acuerdo de la autoridad competente, y en supuestos excepcionales, siempre que se garanticen la salud humana y el medio ambiente, lo cual es otra novedad de la nueva Ley.

De otro lado, tratándose de residuos peligrosos se exige la constitución de fianza, con el objeto de «responder frente a la administración del cum-

(37) La Exposición de Motivos de la Ley se refiere a la imposición de obligaciones generales a los gestores relacionadas con el almacenamiento, la suscripción de fianzas y garantías, y obligaciones derivadas del tipo de actividad de gestión: véase §VIII de la Exposición de Motivos de la Ley.

(38) En esencia, se coincide con el planteamiento de la Ley 22/2011, de 28 de julio: véase RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.*, pp.316, 317.

(39) En el caso de almacenamiento de residuos no peligrosos, el plazo para tal actividad será de dos años cuando se destinen a valorización y un año si su fin es la eliminación. La Ley establece que los plazos empezarán a contarse desde que se inicie el depósito en el lugar del almacenamiento y exige, como novedad del art. 23.5.a) *in fine*, la constancia de la fecha de inicio «en el archivo cronológico y en el sistema de almacenamiento (aulas, contenedores, estanterías, entre otros) de estos residuos».

plimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de la actividad y de la autorización o comunicación» [apartado 5, letra b)]; la suscripción de seguro o la constitución de garantías en el caso de tratarse de «negociantes, transportistas y entidades o empresas que realicen operaciones de tratamiento de residuos peligrosos», de forma que la garantía deberá cubrir determinados conceptos con las condiciones y suma que reglamentariamente se fijen» (40) [letra c)]. En ambos casos, las obligaciones son ampliables a los gestores del «resto de casos» (esto es, residuos no peligrosos) «cuando así lo exijan las normas que regulan la gestión de residuos específicos o las que regulen operaciones de gestión». Por tanto, se permite la generalización de estas obligaciones claramente garantistas frente a las eventuales responsabilidades de los gestores de residuos, si bien se trata de una extensión de responsabilidad un tanto «descafeinada», por cuanto se precisa el desarrollo normativo de la previsión para que la misma sea efectiva. En este sentido, la nueva Ley no es novedosa, y, por tanto, es cuestionable que no se haya aprovechado el momento de revisión de la norma para extender de forma definitiva estas obligaciones con mayor precisión.

En contraposición, sí hay una ampliación en cuanto a los sujetos obligados a suscribir seguros o constituir garantías financieras, en la medida en que esta obligación se vincula a negociantes y transportistas.

Finalmente, los gestores de residuos peligrosos están sujetos a dos obligaciones exclusivas que son comprensibles por razones de seguridad, dada la naturaleza de los residuos. Así, en primer término, se impone una prohibición general de «no mezclar residuos peligrosos con otras categorías de residuos peligrosos ni con otros residuos, sustancias o materiales», lo que incluye la dilución de sustancias peligrosas. No obstante la rotundidad de la prohibición, se admite la excepción, previo permiso de la «autoridad competente», para el caso de que la mezcla se lleve a cabo por empresa autorizada al efecto, no se aumenten los impactos sobre la salud y el medio ambiente, y la operación se haga conforme a las mejoras técnicas disponibles, lo cual, a mi juicio, proporciona toda la flexibilidad que este último concepto permite, pudiendo frustrarse el fin de la prohibición que establece el art. 23.5.d).

Con todo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la Ley incluye en el mismo precepto una serie de previsiones para el caso de que los residuos peligrosos se hayan mezclado ilegalmente, de forma que, sin perjuicio de las

(40) El precepto considera que se debe dar cobertura a los siguientes conceptos: 1º Indemnizaciones debidas por muerte, lesiones o enfermedad de las personas; 2º Indemnizaciones debidas por daños en las cosas; 3º Costes de reparación y recuperación del medio ambiente alterado, en este caso de acuerdo con la legislación sobre responsabilidad medioambiental.

responsabilidades de carácter sancionador que se deriven de este hecho, el gestor viene obligado a una suerte de restitución de la situación anterior, por lo que debe llevar a cabo la separación por sí mismo o por gestor, si técnicamente es viable y necesario para cumplir con el art. 7. Si no se dan estas dos variables, el gestor deberá justificarlo ante la autoridad competente, y entregar los residuos peligrosos para su tratamiento en instalación autorizada para gestionar este tipo de mezcla. La previsión es, sin duda, fundamental desde la perspectiva del principio «quien contamina paga», sin embargo parece que el impulso que se ha querido dar ha quedado un tanto limitado por dos cuestiones diferentes pero que pueden dificultar su operatividad: de un lado, porque parece que la viabilidad técnica y necesidad de llevar a cabo la separación son dos circunstancias o requisitos concurrentes o cumulativos, sin que quede claro qué ocurre si hay viabilidad técnica, pero no es necesario llevarla a cabo por razones de seguridad, pese a tratarse de un incumplimiento (o, incluso, a la inversa). Deberá entenderse, a mi juicio, que el gestor habrá de comunicarlo igualmente y dejar el residuo en instalación específica para su tratamiento. Y, de otro lado, la norma debería señalar de forma expresa que los costes de cualquiera de las opciones previstas son asumidos por el gestor que, ilegalmente, ha llevado a cabo la mezcla, en orden a evitar la colectivización del coste de esta actuación ilegal.

Junto a ello, el art. 23.5.d) exige que el gestor de residuos peligrosos proceda al envasado y etiquetado conforme a las previsiones del art. 21.d) y e), esto es, requisitos específicos derivados de determinadas normas europeas, con los que se garantiza la identificación de los residuos.

De otra parte, en cuanto al segundo bloque que hemos identificado en el art. 23 de la Ley, debe llamarse la atención, en primer lugar, sobre la incorporación de un nuevo apartado 1, relativo a las obligaciones que deberán asumir las entidades o empresas que realicen actividades de recogida de residuos con carácter profesional. En esencia, se trata de garantizar que los residuos estén en condiciones óptimas, en función de su naturaleza, desde que se recogen hasta que se entregan para su tratamiento, de ahí que se exija acopiar, clasificar y almacenar inicialmente en instalaciones autorizadas, disponiendo de la oportuna acreditación documental de estas operaciones, así como de envasar y etiquetar conforme a la normativa aplicable, y entregar los residuos a entidad o empresa autorizada para el tratamiento (sea valorización, sea eliminación), acreditando tal cuestión.

En la actividad de transporte de residuos, la norma mejora desde una perspectiva técnica, como ya se ha dicho, al extender la exigencia de mantener los residuos separados e identificados a cualquier residuo, y no sólo respecto de los residuos peligrosos, además de prohibir «la carga de envases que no se encuentren adecuadamente cerrados, o que presenten defectos en su etiquetado

cuando sea preceptivo», lo que supone reforzar la seguridad de la actividad de transporte (41) [art. 23.2.b)].

Por su parte, el tratamiento de residuos se considera en el apartado 3 del art. 23 de la Ley, sin que se diferencie entre valorización y eliminación. El nuevo artículo, en línea con las previsiones anteriores, ha reforzado las cuestiones de seguridad en la gestión de los residuos, y añade, como novedad, la obligación de que el gestor realice las oportunas comprobaciones para la recepción y en su caso aceptación de los residuos, teniendo en cuenta el contenido del contrato de tratamiento [letra a)]. Además, incorpora la referencia a las mejores técnicas disponibles para efectuar el tratamiento, en el caso de que la instalación esté sujeta a autorización ambiental integrada [letra b)], lo que se justifica plenamente por el alcance de esta última autorización, en el sentido de constituir el estatuto jurídico de la actividad en cuestión.

Finalmente, el art. 23.4 incluye obligaciones para los negociantes y agentes, de conformidad con lo dispuesto por la comunicación presentada ante la Administración competente, y conforme a lo asumido contractualmente. Los negociantes siguen obligados a asegurar que se lleve a cabo una operación completa y adecuada de tratamiento de los residuos que adquieran y acreditarlo al productor inicial o cualquier otro poseedor, si bien se precisa que ello se lleve a cabo «por medio del documento de identificación del traslado». Además, la Ley añade ahora un contenido específico en la comunicación, donde deberá constar, en el caso de los negociantes, que desarrollan su actividad con residuos que «tengan valor positivo».

En definitiva, debe valorarse positivamente que la Ley ha ampliado y mejorado las obligaciones impuestas a los gestores de residuos, de forma que se han introducido determinados ajustes que, desde mi punto de vista y en términos generales, pueden considerarse oportunos y necesarios respecto de la regulación anterior. Otra cosa será que representen un cambio radical en el modelo de gestión establecido a partir de 2011, y en tal sentido el precepto examinado no parece cambiar este escenario, por lo que el legislador ha dejado pasar una oportunidad en la que hubiera podido avanzarse de forma más significativa.

(41) Frente al anterior art. 20.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, desaparece la exigencia expresa de que el transportista entregue los residuos a entidad o empresa autorizada para su tratamiento. A mi juicio, el actual art. 23.2 no precisa de esta previsión, puesto que el objeto de la actividad de transporte de residuos, como actividad auxiliar de gestión, no puede ser otro que entregar los mismos a gestor que lleve a cabo actividad de valorización o eliminación, según corresponda.

2. Objetivos estratégicos en la gestión de los residuos: el papel fundamental de las Administraciones en la transformación del modelo de gestión (art. 26)

Entre los elementos transversales en la gestión de residuos debe prestarse especial atención a los objetivos estratégicos fijados desde la Ley y que implican directamente a las administraciones públicas. En este sentido, pese a que estos objetivos forman parte de una sección de la Ley que alude a la gestión de residuos en términos generales, lo cierto es que los objetivos del art. 26 implican la fijación de metas cuantitativas y temporales en relación con determinadas operaciones de valorización (sobre todo, preparación previa para la reutilización y reciclado), sin perjuicio del régimen específico de la eliminación de residuos del art. 27, para el caso de que no sea posible llevar a cabo ninguna operación de valorización.

Desde esta perspectiva, el punto de partida de la ordenación de estos objetivos estratégicos se encuentra en la necesidad de cumplir con los objetivos de la Ley (art. 1) y contribuir a la realización de la Economía circular en el contexto europeo, procurando un alto nivel de eficiencia de los recursos. Para ello, se conmina a las autoridades competentes (42) a que, a través de sus instrumentos de planificación y programación de gestión de residuos, adopten las medidas oportunas para alcanzar los objetivos que establece el apartado primero del art. 26:

«a) La cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso.

b) La cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno, con exclusión de los materiales en estado natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos.

c) Para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55% en peso; al menos un 5% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

d) Para 2030, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60% en peso; al menos un 10% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fun-

(42) La referencia a las autoridades competentes debe ponerse en conexión con la atribución de competencias a las diferentes administraciones que hace el art. 12 de la Ley, por tanto, en atención a la medida que suponen estas competencias.

damentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

e) Para 2035, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 65% en peso; al menos un 15% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización».

Como puede observarse, el precepto pone el foco en los residuos municipales, fijando los aludidos objetivos cuantitativos y temporales que se señalan. En este sentido, la nueva Ley mantiene el enfoque sobre estos objetivos de la Ley 22/2011, aunque estableciendo, a mi juicio, una ordenación mucho más clara y contundente de unos objetivos que, obviamente, tienen que actualizarse en relación con las previsiones del art. 22 de la Ley 22/2011, de 28 de julio (43), y añadiendo la consideración expresa de los residuos textiles. Con todo, se trata de una actualización un tanto limitada, puesto que los apartados a) y b) prácticamente son idénticos a los previstos en 2011 con el horizonte temporal de 2020, de forma que poco se ha avanzado al respecto. Por el contrario, los apartados c), d) y e) sí incorporan una regulación de objetivos novedosos y ambiciosos, aunque no ya en el contexto inicial de la sociedad de reciclado a la que se refería el art. 22.1 citado (44), sino, como se ha visto, de la economía circular.

Además, la Ley contempla objetivos que deben garantizarse por todas las administraciones, lo que conecta con el resto de previsiones del art. 26. Así, en primer lugar, las Comunidades Autónomas deberán garantizar el cumplimiento de estos objetivos, de forma que habrán de cumplir, como mínimo, los objetivos fijados en el apartado anterior y los que puedan establecerse respecto de la recogida separada conforme al plan estatal marco, como regla general (art. 26.2).

(43) Sobre el contenido del art. 22 de la Ley 22/2011, cfr. RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.*, pp. 351, 352. Se ha señalado, en este sentido, que la Ley de 2011 adoptaba un «enfoque regulatorio de la gestión de los residuos» mediante el establecimiento de los objetivos cuantitativos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización, lo cual puede considerarse vigente en el actual modelo de objetivos: véase ALENZA, «El nuevo régimen de residuos...», *op. cit.*, p. 22.

(44) El precepto decía así: «Con objeto de cumplir los objetivos de esta Ley y de avanzar hacia una sociedad del reciclado con alto nivel de eficiencia de los recursos, el Gobierno y las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias a través de los planes y programas de gestión de residuos para garantizar que se logren los siguientes objetivos y, en su caso, los que se establezca...». En este sentido, ALENZA, en «La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular», *op. cit.*, p. 77, señala que, desde la Directiva de Residuos de 2018 hay una cierta involución (que ahora se traslada a la nueva Ley), puesto que se renuncia a la transformación completa de la sociedad, para quedarnos en la transformación de la economía, que debe pasar de lineal a circular.

Se trata de un precepto novedoso, que no estaba en la Ley anterior y que, además, pone el acento en el método conforme al cual habrá de contabilizarse la consecución de los objetivos. Así, para la verificación de estos objetivos en el nivel autonómico, la norma remite a la metodología común prevista en el apartado tercero del art. 26, que deriva de la normativa europea pero que centraliza la Administración General del Estado, a través del Ministerio de para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, o, en defecto de esta normativa, conforme a la metodología que acuerde la Comisión de Coordinación en materia de residuos (45). Además, se añade que los residuos que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento «se computarán en la comunidad autónoma en la que se generó el residuo» y, para el cumplimiento de los objetivos de los residuos municipales, «las comunidades autónomas podrán determinar la contribución de las entidades locales, de forma independiente o asociada».

En definitiva, la ordenación de los objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización en la nueva Ley no supone un punto de inflexión respecto de la regulación anterior, aunque desde el punto de vista de la fijación de objetivos cualitativos para la realización de estas acciones algo se avanza, si bien de forma muy condicionada por la metodología referida en el párrafo anterior para la determinación de la consecución de los objetivos establecidos por Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

(45) El apartado tercero del art. 26 dispone, así, que «el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a partir de la información remitida por las comunidades autónomas y de conformidad con el artículo 56, calculará los objetivos de preparación para la reutilización y de reciclado de acuerdo a las decisiones de la Unión Europea adoptadas a este respecto, según el método establecido en el anexo VIII. Las comunidades autónomas aplicarán la metodología anterior para calcular el cumplimiento de estos objetivos en su ámbito territorial. En los casos en los que no se disponga de normativa comunitaria sobre dicho cálculo, la metodología se acordará en el seno de la Comisión de Coordinación en materia de residuos». Se trata de una previsión que se «enriquece» en cuanto a su contenido a partir del informe de la Ponencia en la fase del Congreso, con la consecuencia transformar cualitativamente la mera obligación de información de las Comunidades Autónomas a favor del Ministerio competente en medio ambiente «necesaria para la verificación del cumplimiento de los objetivos» del art. 22.2 de la Ley 22/2011. En este sentido, el Informe de la Ponencia acepta la enmienda transaccional Número 25, a las enmiendas 202 del G.P. Vasco (EAJ-PNV) y 519 del G.P. Popular, que pretendían la modificación del apartado segundo del art. 26, en el sentido de incluir la referencia a una metodología común de medición de los objetivos enunciados, con participación de la Comisión de coordinación, en la idea de que es necesaria una cierta estandarización en el reporte de datos para el cumplimiento de objetivos en cada Comunidad Autónoma. Finalmente, el texto del Informe de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico de una vuelta al texto que propone la Ponencia, y se recogen en el apartado 3 del art. 26 tanto la estandarización de las mediciones (y ello en relación con el art. 26.2) como la intervención de la aludida Comisión de Coordinación en materia de residuos.

Desde esta perspectiva, la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una Economía Circular representa sólo avances tímidos en el establecimiento de cuestiones estructurales como la regulación del actual artículo 26. Así, por ejemplo, se mantiene la misma indeterminación del art. 22.1 de la Ley 22/2011 en cuanto al tipo de actuación que deben llevar las Administraciones para el logro de los objetivos, pudiendo tener cabida la actividad de fomento sin necesidad de que se recurra a instrumentos de intervención pese a la obligación de garantizar el logro de los objetivos tasados, pues el art. 26.1 se limita a exigir de las autoridades competentes la adopción de «medidas necesarias a través de los planes y programas de residuos». Y, de igual modo, se equiparan los objetivos de preparación para la reutilización con los de reciclado, pese a que la jerarquía de residuos diferencia a una de otro, lo que permitiría establecer objetivos diferenciados. La Ley desaprovecha, así, la oportunidad de dar un impulso definitivo a la reutilización, directamente conectada con las exigencias de la economía circular, pese al cuestionamiento de este enfoque por la doctrina (46).

Quizás es cuestionable, en mi opinión, que este tímido avance parece ser la tónica seguida por el legislador al establecer el régimen jurídico general de la gestión de residuos, postergando, así, una regulación más ambiciosa, muy necesaria y oportuna en la situación de emergencia climática que vivimos.

IV. LA REGULACIÓN DE CONCRETAS ACCIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

La gestión de los residuos incluye, junto a los objetivos examinados en el apartado anterior, la previsión de las consideradas «medidas» de gestión, en las que se incluyen elementos configuradores de diferentes actividades de valorización, así como la eliminación. Procedemos al análisis de cada una de estas medidas para determinar la densidad con la que la nueva Ley ordena, de manera general, diferentes acciones, en el sentido de establecer

(46) Muy especialmente, RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.*, pp. 353 a 355. El autor señala, en este sentido, que nada impediría a las Comunidades Autónomas ir más allá en los objetivos, haciendo referencia a la STS de 18 de octubre de 2011, en cuya virtud se anula el Plan Sectorial de Residuos industriales de Castilla y León (Decreto 48/2006, de 13 de julio), por establecer objetivos de tratamiento de aceites usados por debajo de los establecidos por el Real Decreto 679/2006 de 2 de junio, por el que se regula la gestión de aceites usados industriales [BOE núm. 132, de 3 de junio]. Pero, además, esta capacidad de elevar el nivel de protección que podrían ejercer las Comunidades Autónomas tiene un fundamento claro en el art. 149.1.23 CE y, de hecho, ha permitido y legitimado la regulación autonómica sobre economía circular, ofreciendo fundamento para la diferenciación de objetivos más exigentes entre la preparación para la reutilización y el reciclado: véase SANTAMARÍA, «Innovación normativa...», *op. cit.*, p. 9.

coordinadas esenciales para una regulación posterior y de desarrollo de este tipo de acciones.

1. Preparación para la reutilización, reciclado y valorización (art. 24) (47)

El art. 24 de la Ley dispone la regulación básica de la preparación para la reutilización, reciclado y valorización consistente, sobre todo, en la identificación de la actividad que deben desplegar las administraciones, o autoridades competentes, teniendo en cuenta que la gestión de residuos supone reconocer un amplio haz de facultades a favor de las administraciones públicas (48).

Así, en primer término, el art. 24.1 impone la obligación de adoptar las medidas necesarias «para asegurar que los residuos se destinen a la preparación para la reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización, de conformidad con los arts. 7 y 8». Se trata de una previsión similar a la del art. 21.4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, si bien se pone el foco en la jerarquía de residuos, como explícitamente se señala. Además, ello conecta con los objetivos que luego establece el art. 26.1 de la nueva Ley, de forma que preparación para la reutilización y reciclado ocupan un lugar fundamental entre las medidas que puedan adoptar las administraciones.

Asimismo, la Ley impone una prohibición respecto de los residuos preparados para su reutilización o reciclado, en el sentido de que no podrán destinarse a la eliminación vía incineración, al margen de que sea «con o sin valorización energética» (art. 24.4). De esta manera, la norma mantiene una coherencia total con la exigencia del primer párrafo, en el sentido de evitar por la vía de esta prohibición un uso de los residuos preparados para reutilización o reciclado no acorde con la norma.

En la misma línea se sitúa la previsión del apartado 5 del artículo que examinamos, puesto que se dispone el desarrollo por orden ministerial de «las condiciones en las que puedan autorizarse operaciones de relleno, de forma que se permita su diferenciación de las operaciones de eliminación». Por tanto, el legislador quiere asegurar la jerarquía de residuos en un doble sentido, esto es, desde la perspectiva de las diferentes acciones que se consideran de valorización de residuos, dando prioridad a unas sobre otras, y mediante la separación entre la valorización y la eliminación, procurando que la primera no se vea frustrada ante acciones de eliminación, habida cuenta

(47) Nótese que la terminología empleada por la Ley puede resultar algo confusa, teniendo en cuenta que la preparación para la reutilización y reciclado son, también, actividades de valorización de materiales, tal y como define el art. 2.az).

(48) Véase BETANCORT, *Derecho Ambiental*, op. cit., p. 1035.

del carácter residual que este concepto tiene respecto de la valorización de residuos (49).

En segundo lugar, el nuevo art. 24 dispone obligaciones de fomento orientadas a actividades concretas de gestión, de forma que el apartado segundo se refiere a la promoción de actividades de preparación para la reutilización, y el apartado tercero incorpora el fomento del reciclado de alta calidad, estableciendo una diferenciación que no estaba en el art. 21.1 de la Ley precedente (50).

Así, tratándose de la preparación para la reutilización, la nueva Ley desglosa el objeto del fomento que exige a las autoridades competentes, en el sentido de que deberá promocionarse el establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación, otorgando especial consideración a los supuestos en que tales acciones se lleven a cabo por entidades de economía social autorizadas para gestionar recursos [art. 24.2.a)] (51); asimismo deberá fomentarse la utilización de instrumentos económicos, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas, lo que convierte a las administraciones en sujetos activos cualificados para el fomento de la preparación para la reutilización, sea por la vía de las subvenciones, sea por la de la contratación pública (52).

Finalmente, el impulso a las actividades de preparación que estamos considerando implica facilitar, cuando ello sea compatible con la correcta gestión de los residuos, «el acceso de estas redes a residuos que puedan ser preparados para la reutilización y que estén en posesión de instalaciones de recogida», incluso si esté no era el destino de los residuos, previéndose el establecimiento de protocolos para la correcta recogida, transporte y acopio

(49) Véase *supra*, p. 8.

(50) Para un estudio más minucioso de las actividades materiales que pueden llevarse a cabo en la preparación para la reutilización de residuos y en el reciclado de alta calidad, véase CARRERAS ARROYO, N./PEÑA CASTELLOT, J.R./RAMOS SUÁREZ, J.L., «La gestión de los residuos domiciliarios en España. Efectos de la nueva Ley de residuos», en BLASCO HEDO, E., (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 85-105, p. 91.

(51) Art. 24.2.a). El artículo se ha enriquecido tras la fase de enmiendas, de forma que se incorpora la referencia expresa a las entidades de economía social autorizadas para la gestión de residuos, unificando, en mi opinión, exigencias o parámetros de actuación de carácter social con las cuestiones ambientales. Así, el Informe de la Ponencia tras las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados acuerda admitir la transaccional núm. 22, de la que resulta, entre otras cuestiones, la inclusión de esta referencia (BOCG núm. 57-4, de 22 de diciembre).

(52) El art. 21.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, resultaba más explícito en cuanto a la utilización de la contratación pública como medio de fomento de los productos preparados para su reutilización y productos reciclados.

y se garantice el buen estado de los residuos. Se trata de una previsión totalmente nueva respecto de la Ley anterior que, como ya se ha señalado, parece impulsar una cierta generalización de la preparación de la reutilización, frente a otras alternativas de valorización.

Por último, en cuanto al reciclado de alta calidad, la Ley dispone que el objetivo es obtener «productos y materiales con calidad suficiente para sustituir a las materias primas vírgenes en procesos industriales» y, de forma indirecta, remite a la recogida separada como fórmula esencial para lograr este objetivo, al establecer la posibilidad de que se impongan limitaciones a los materiales impropios en los flujos de recogida separada, lo que contrasta ampliamente con el art. 21.2 y 3 de la Ley 22/2011. Sin embargo, esto no puede ser objeto de crítica, puesto que la Ley dedica el art. 25 a la recogida separada de residuos para su valorización, otorgando gran protagonismo a las administraciones locales (53).

2. Recogida separada de residuos para su valorización (art. 25)

Tal y como acaba de señalarse, el art. 24 de la Ley tiene su continuidad en art. 25 que se incluye *ex novo* en el marco general de la gestión de los residuos. Se trata de un precepto prolijo, que, además, ha ido completándose a lo largo de la tramitación del Proyecto de Ley (54) y que, como señala la Exposición de Motivos de la norma, está orientado a la consolidación de la jerarquía de residuos, especialmente respecto de los considerados residuos municipales, conforme al art. 2.as), en los que debe incrementarse a medio y largo plazo los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado (55).

Teniendo en cuenta lo anterior, el precepto establece una parte que podría considerarse general en cuanto que establece reglas comunes y límites a la recogida separada de residuos, cualquiera que sea el ámbito en que se lleve a cabo esta actividad de gestión, y una parte de carácter especial, en la medida en que se trata de previsiones dirigidas a la Administración local:

Así, el apartado primero establece una regla general de recogida separada de residuos y de prohibición de mezcla con otros residuos u otros materiales con propiedades diferentes, añadiendo una regla especial cuando se trata de residuos peligrosos, en el sentido de que, antes o durante la valoriza-

(53) En este sentido, se comparte el enfoque de la Ley 22/2011, de 28 de julio, como pone de manifiesto RUIZ DE APODACA, «La intervención establecida por la Ley...», *op. cit.*, p. 352.

(54) Así, el Informe de la Ponencia admite como transaccional la enmienda núm. 23, a las enmiendas 7 (Grupo Mixto), 24, 26, 57 y 58 (Grupo Plural), 115 y 116 de los G.P. Socialista y Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, a los apartados 2 y 3 del artículo 25 (BOCG núm. 57-4, de 22 de diciembre).

(55) Véase § II de la Exposición de Motivos.

ción (56), «se retirarán las sustancias, mezclas y componentes peligrosos que contengan estos residuos...». En consecuencia, y como no puede ser de otra manera, es la naturaleza del residuo la que justifica la imposición de reglas especiales, como ocurre en otras previsiones relativas a la gestión de residuos, sin perjuicio de un fin común exigible en cualquier proceso de gestión de residuos, cual es el cumplimiento de los arts. 7 y 8, como expresamente señala el párrafo primero del art. 25.1 de la Ley.

Además, la medida se completa con la prohibición expresa de «incineración, con o sin valorización energética, y el depósito en vertedero de los residuos recogidos de forma separada para su preparación para la reutilización y para su reciclado» (art. 25.1 párrafo segundo), completada, a su vez, con una excepción, para el caso de que se trate de los residuos generados en dichas operaciones, en el sentido de que deberán destinarse, ex art. 8, a otras operaciones de valorización disponibles y sólo destinarse a incineración o depósito en vertedero, «si estos últimos destinos ofrecen mejor resultado medioambiental». Esta previsión conecta directamente con la del art. 24.4, en el sentido de restringir lo más posibles las opciones de eliminación de residuos que, de otra manera, deberían someterse a valorización. En este sentido, el precepto se plantea en unos términos restrictivos para aplicar la excepción que deben valorarse positivamente. No obstante, es cuestionable el ámbito de discrecionalidad que se abre, como ocurre también en cuanto a la posibilidad de alteración de la jerarquía de residuos, cuando la eliminación ofrezca un mejor resultado ambiental, en el sentido de que no se fija por la norma parámetro alguno para que la administración competente pueda decidir sobre una acción u otra.

De otro lado, esta última cuestión conecta directamente con otras previsiones del art. 25 que también pueden considerarse generales, por no ir dirigidas a la Administración Local y en las que se abre la posibilidad a la deslegalización de la excepción a la obligación de recogida separada de residuos, ya que el Ministerio de para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previa valoración de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, podrá establecer vía reglamento excepciones a la obligación mencionada si concurren algunas de las condiciones que el propio apartado 6 del art. 25 establece, y que van desde el hecho de que la recogida conjunta de determinados tipos de residuos no afecte a «su aptitud para que sean objeto de preparación para la reutilización, de reciclado u otras operaciones de valorización», produciendo en ese caso «un resultado de calidad comparable y cantidad equivalente a la

(56) La referencia a la acción de valorización deberá entenderse hecha en relación con la preparación para la reutilización y el reciclado o, en su caso, el relleno, dado que, expresamente, el art. 25.1 señala que el objeto del mismo es dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 24.

alcanzada mediante la recogida separada» [letra a)], hasta que se generen «unos costes económicos desproporcionados teniendo en cuenta el coste de los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud derivados de la recogida y del tratamiento de residuos mezclados, la capacidad para mejorar la eficiencia en la recogida y el tratamiento de residuos, los ingresos procedentes de las ventas de materias primas secundarias, la aplicación del principio “quien contamina paga” y la responsabilidad ampliada del productor» [letra d)] (57). Se trata, como puede observarse, de criterios suficientemente amplios como para que la protección ambiental puede quedar relativizada, bien por su consideración desde un punto de vista global, bien por su contraposición respecto de los costes y aspectos económicos de la gestión de residuos, lo cual puede comprometer la eficacia de la recogida separada, teniendo en cuenta que es una exigencia que se proyecta sobre la Administración Local de forma particular en los apartados 2 a 5 del propio art. 25 y que se «institucionaliza» como objetivo de la gestión de los residuos conforme al art. 26. Es cierto, en este sentido, que la reglamentación de la excepción a la obligación de recogida separada es revisable, por cuanto que el mismo precepto admite que el Ministerio competente revisará periódicamente estas excepciones, a partir de las «buenas prácticas en materia de recogida separada de residuos y otros avances en la gestión de residuo», pero esta obligación es, si cabe, más indeterminada, puesto que no se impone un calendario de revisión, ni se concretan los parámetros conforme a los cuales se llevarán a cabo, más allá de lo que acaba de referirse.

La consecuencia de esta posibilidad de excepción es la previsión del art. 25.7, que permite la recogida conjunta de plástico, metal y de otro tipo de residuos que contengan estos materiales, aunque con el requisito de que se garantice «su adecuada separación posterior en tanto que no suponga una pérdida de la calidad de los materiales obtenidos, ni un incremento de coste». En mi opinión, esta previsión resulta, cuanto menos extraña, puesto que, referida a una combinación de residuos concretos, contempla, a la vez, la opción de que no se lleve a cabo por motivos que, en el apartado sexto del art. 25, han justificado la excepción a la obligación de recogida separada. El efecto de este juego de excepciones y requisitos para que se apliquen es la relatividad de una exigencia general de recogida separada en atención a dos elementos igualmente relativos en tanto en cuanto precisan de concreción desde una perspectiva objetiva (en la determinación de la calidad de los materiales y el

(57) Los apartados b) y c) del art. 25.6 disponen lo siguiente: «b) La recogida separada no proporciona el mejor resultado medioambiental si se tiene en consideración el impacto ambiental global de la gestión de los flujos de residuos de que se trate; c) La recogida separada no es técnicamente viable teniendo en consideración las buenas prácticas en la recogida de residuos».

coste asumible, ambiental y/o económico), pero también subjetiva, ya que no se señala respecto de quién habrá que valorar el coste de no proceder a esa recogida no separada de determinados residuos, esto es, si desde la óptica del gestor privado, de un gestor público o desde la de la ciudadanía respecto del principio «quien contamina paga». Una vez más, la relatividad de la norma en cuanto a los criterios a aplicar en las acciones de gestión puede poner en riesgo o limitar el nivel de exigencia establecido en la consecución de objetivos ambientales, de forma que no ha habido mejora respecto de la regulación anterior (58), excesivamente amplia en el sentido señalado.

Por otra parte, y como se apuntó más arriba, el art. 25 se ocupa de establecer el régimen jurídico de la recogida separada de residuos en orden a su valorización en el nivel de la Administración local. Para ello, el precepto ordena las siguientes cuestiones:

En primer lugar, identifica las fracciones de residuos de competencia local que, con carácter mínimo establecerán las entidades locales, fijando un calendario de implantación para los biorresiduos de origen doméstico (incluida la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario) (59), residuos textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos peligrosos (60). En este sentido, el propio art. 25.2 abre la puerta a la inclusión de residuos por vía reglamentaria [letra g)].

Asimismo, el precepto reconoce margen de libertad a las entidades locales para establecer los sistemas de recogida separada, si bien exige que sean lo más eficientes posible, contemplando, de manera expresa, sistemas como el «puerta a puerta» y «el uso de contenedores cerrados o inteligentes». En este sentido, las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados han tenido la capacidad, como ya se ha indicado, de enriquecer el texto del proyecto original (61).

(58) El art.21. 2 párrafo tercero señalaba que «podrá recogerse más de un material en la misma fracción siempre que se garantice su adecuada separación posterior si ello no supone una pérdida de calidad de los materiales obtenidos ni un incremento de coste».

(59) Sobre la importancia de los residuos alimentarios, y necesidad de una planificación en la gestión *ad hoc*, cfr. SALAMERO TEIXIDÓ, «Nuevo reto medioambiental en la UE...», *op. cit.* p. 26.

(60) Este calendario fija como primera fecha el 30 de junio de 2022 para los biorresiduos (si se trata de entidades locales con población de derecho superior a 5000 habitantes; o el 31 de diciembre de 2023, en el resto de casos), y el 31 de diciembre de 2024, para el resto de residuos enumerados. Por el contrario, la recogida separada de papel, metales, plástico y vidrio deberá hacerse desde el momento de entrada en vigor de la Ley. En este último sentido, no puede dejar de señalarse que el art. 21.2 de la Ley 22/2011 ya había fijado como límite temporal para la recogida separada de estos residuos el año 2015.

(61) Véase *supra* nota al pie núm. 54.

En segundo término, el art. 25.3 se ocupa de los residuos comerciales no gestionados por la entidad local y de los residuos industriales, sometiéndolos igualmente a la obligación de separación en origen y posterior recogida separada de los residuos del art. 25.2, con idénticos plazos (excepción hecha del aceite de cocina usado, que deberá recogerse de forma separada antes del 30 de junio de 2022) (62). Junto a ello, si se trata de biorresiduos comerciales e industriales, sean o no gestionados por las entidades locales, se impone la obligación a los productores de separarlos en origen, evitando la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, previéndose como fecha límite el 30 de junio de 2022.

A estas consideraciones se suma, en íntima conexión con las previsiones del art. 26.1 de la Ley, la exigencia de que, para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos de forma separada será, al menos, del 50% en peso del total de residuos municipales generados (art. 25.5).

Por último, la Ley se ocupa de ampliar el margen de aplicación de la recogida separada de residuos, en la medida en que admite determinados porcentajes máximos de impropios en cada una de las fracciones identificadas en los apartados 2 y 3 del art. 25, remitiendo a reglamento estos porcentajes, con excepción de los biorresiduos que pasarán de un 20% desde 2022 a un 15% desde 2027, sin perjuicio de que se habilite por orden ministerial la imposición de porcentajes menores.

Es llamativo que la Ley refuerza la vinculación de estos porcentajes mediante la tipificación expresa (art. 25.4 párrafo segundo), de la superación de los mismos como infracción administrativa, sancionable por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 108 de la Ley. Y, a la vez, impone nueva obligación de control a las Entidades Locales, que deberán establecer mecanismos al respecto, «mediante caracterizaciones periódicas, y reducción de impropios para cada flujo de recogida separable». La cuestión será, entonces, la capacidad de la entidad local para asumir la que podría considerarse una gestión cualificada de estos residuos en relación con las competencias del art. 12.5 de la Ley, teniendo en cuenta las exigencias y obligaciones examinadas (63). Sin duda, ello plantea la necesidad de que municipios y Diputaciones colaboren de manera intensa en el cumplimiento de las previsiones

(62) Debe llamarse la atención sobre lo exigente de estos plazos si pensamos que, hasta el mes de marzo de 2022, no se aprueba el Informe de la Ponencia en el Senado (BOCG-Senado núm. 301, de 8 de marzo).

(63) Téngase en cuenta, por lo innovador de su regulación respecto del servicio público que corresponde a las Entidades Locales en la gestión de residuos, la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de Illes Balears (BOIB núm. 23, de 21 de febrero). Para un estudio más minucioso de esta norma, téngase en cuenta SANTAMARÍA, «Innovación normativa para la Economía circular en Leyes autonómicas...», *op. cit.*, p. 39.

examinadas, a fin de conseguir los objetivos que la propia norma impone de forma especialmente exigente a las entidades locales (64).

3. Eliminación de residuos (art. 27)

El art. 27 de la Ley regula la eliminación de residuos en términos ligeramente diferentes a los previstos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, exigiendo a las autoridades competentes en sus respectivos ámbitos competenciales, que aseguren que en los supuestos de eliminación (esto es, cuando no es posible la valorización) se lleven a cabo con protección de la salud humana y el medio ambiente (apartado 1). A ello se añade que, en el caso de que la eliminación se articule a través del depósito en vertedero, y de acuerdo con su reglamentación específica, deberán someterse a tratamiento previo (art. 27.2).

Junto a ello, con la misma sistemática que en otros preceptos, tras estas previsiones de carácter general, la ordenación de esta acción de gestión se dirige a la eliminación de determinados residuos. Así, no está permitido la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrícola o silvícola, salvo que tengan autorización individualizada *ad hoc*, siempre que concurren las circunstancias extraordinarias de carácter fitosanitario y no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, o, en el caso de entornos silvícolas, «con el objeto de prevenir los incendios forestales cuando no pueda accederse para su retirada y posterior gestión» (65) (art. 27.3). La consecuencia inmediata de esta prohibición es que la Ley prioriza el reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica de los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola que quedan sometidos a la norma, *ex art. 3.2.e)* de la Norma.

Por el contrario, se contempla *ex novo* la eliminación de aquellos residuos que contengan o estén contaminados con cualquier sustancia incluida en el anexo IV del Reglamento Europeo (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP), en concentraciones superiores a las establecidas en dicho anexo, «cuando no se hayan podido valorizar mediante operaciones de tratamiento que garanticen la destrucción o transformación irreversible del contenido del COP, no siendo posible el reciclado de dichos residuos mientras contenga el COP». Se trata de una previsión que se incorpora en la tramitación de la Ley, a través de la correspondiente enmienda, enriqueciendo la ordenación de la

(64) Así lo ha apuntado SANTAMARÍA ARINAS, R., «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, p. 156.

(65) Esta última frase es una incorporación al artículo 27.3, tras la tramitación de la Ley en el Senado (Informe de la Ponencia: *BOCG* núm. 301, de 8 de marzo).

eliminación como actividad de gestión de residuos, y que tiene la relevancia de suponer el pleno cumplimiento de la jerarquía de residuos, puesto que la eliminación sólo entra en juego ante la falta de alternativas de valorización.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular se esperaba con bastante expectación, tras la aprobación de 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, teniendo en cuenta la situación de España respecto del reciclaje o la generalización de los vertederos y la necesidad de un cambio cualitativo en la gestión de los residuos (66).

La novedad de la norma, sin embargo, puede considerarse relativa, pues los rasgos esenciales de la ordenación anterior se mantienen en la nueva Ley en aspectos generales y en cuestiones específicas de la gestión de los residuos.

Así, desde la primera de las perspectivas señaladas, la nueva Ley sigue siendo una Ley marco en la ordenación de los residuos (67), desde el momento en que fija las normas esenciales relativas a la producción y gestión de los mismos con carácter básico, tal y como establece la Disposición Final primera, dada la competencia derivada del art. 149.1.23 CE con carácter general (68). Por tanto, son los fines y objetivos ambientales de la nueva Ley la que legitiman que el legislador disponga una regulación de cabecera para la ordenación de los residuos, en la que la gestión de los mismos ocupa un lugar fundamental.

En este último sentido, la gestión de los residuos es objeto de regulación por la nueva norma en muy distintos aspectos y momentos de la Ley, que van desde la referencia a las competencias de las administraciones públicas para la aprobación de planes y programas de gestión (art. 15) al Título VI sobre Información (arts. 63 a 66), Título VII, de «Medidas fiscales para incentivar la economía circular» o cuestiones tan especiales como el «control de actividades de gestión relevantes para la seguridad ciudadana» de la Disposición Final

(66) Véase Ley de residuos: Una aportación necesaria | Opinión | *El País* (elpais.com), visitada el 28 de febrero de 2022.

(67) El sector de los residuos es, en este sentido, un sector bien estructurado, que constituye un «sistema», en torno a una norma central, en el nivel europeo (a través de las Directivas de 2008 y 2018), y en el nivel interno, primero con la Ley 22/2011, de 28 de julio, y ahora con la Ley 7/2022. Al respecto, véase SANTAMARÍA, «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», *op. cit.*, pp. 129, 130.

(68) El apartado 1.c) de la Disposición Adicional añade, en este sentido, que las previsiones del art. 23.5.b) y c) se vinculan a la competencia derivada del art. 149.1.11º, en cuya virtud el Estado ostenta la competencia para dictar las bases de la ordenación de los seguros.

Novena (69), ocupando un lugar central la ordenación general de la gestión de residuos examinada en este Trabajo. No se plantea, así, un modelo completamente novedoso respecto de la Ley 22/2011, pero sí puede reconocerse un afán de completar y mejorar la gestión de los residuos, tal y como evidencian la inclusión de nuevas previsiones en el Capítulo II del Título III de la Ley que se ha considerado, o un nuevo Título VII, en el que se crean nuevos impuestos sobre los envases de plástico no reutilizables o el depósito de residuos en vertederos, incineración o co-incineración.

En este mismo orden de cosas, pese al carácter basal que hay que reconocer a la nueva Ley, lo cierto es que se trata de una norma compleja en la comprensión y aplicación de la ordenación de la gestión de los residuos, pues es constante la integración que debe hacerse entre las definiciones que el art. 2 ofrece sobre las acciones de gestión y los sujetos considerados gestores (70), y las previsiones de los arts. 23 a 27 que se han analizado en los epígrafes anteriores, ya que ello determina la extensión con la que estas normas generales sobre la gestión han de aplicarse para cada tipo de residuo y/o actividad o sujeto. En mi opinión, la nueva Ley no ha cambiado esta característica respecto del régimen legal que acaba de derogarse, sino que, por el contrario, se intensifica como rasgo definidor de la misma, en la medida en que se incorporan nuevas definiciones, como ocurre en materia de valorización (art. 2.az) en relación con los arts. 24 y 25 de la Ley).

Por otra parte, la Ley pretende renovar la gestión de los residuos bajo el paraguas de la economía circular, reforzando, como se ha señalado, la aplicación de la jerarquía de residuos, incluyendo previsiones desincentivadoras de operaciones de valorización energética y eliminación de residuos, tal y como ejemplifican los arts. 84 y siguientes al gravar «la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de co-incineración para su eliminación o valorización energética» (art. 84.1) (71).

(69) En esta idea de las conexiones de la gestión de residuos general del Título III de la Ley, con otras previsiones especiales de la misma, puede hacerse referencia, a modo de ejemplo, a la Disposición Adicional Tercera, relativa a las operaciones de valorización de residuos de las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla que no hayan podido realizarse *in situ*; Disposición Adicional Novena, sobre «residuos reciclables», en el sentido de favorecer que el tratamiento se realice en la Unión Europea; o Disposición Adicional Décima, en cuya virtud las administraciones locales han de proceder a la adaptación de los contratos de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local conforme a los objetivos y plazos nuevos impuestos por la Ley.

(70) Sobre la complejidad de los conceptos previstos en la Ley, véase SANTAMARÍA, «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», *op. cit.*, p. 133.

(71) Por el contrario, de forma expresiva, el art. 84.2 señala que «la finalidad del impuesto es el fomento de la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado

Sin embargo, no es tanto el avance de la norma respecto de la situación de partida, y ello por diversas razones: por un lado, porque las líneas maestras de la Ley 22/2011 prácticamente se mantienen, hasta el punto de que la estructura que sigue el Capítulo II del Título III es idéntica a la de la Ley derogada, con alguna novedad notable como la incorporación del art. 25 que, en el fondo no es sino la continuidad de lo previsto en el art. 24. Por otro lado, la Economía circular justifica un mayor impulso de la preparación de los residuos para la reutilización que, sin embargo, es relativo. En primer lugar, por la propia indeterminación del concepto de Economía circular que, no obstante, se ve reforzado en su consideración como paradigma al que hay que tender a partir de su progresiva positivación. Y, en segundo término, la regulación concreta de determinados elementos de la gestión se hace, en mi opinión, de manera insuficiente si, de verdad, se apuesta por la economía circular. Así, los objetivos del art. 26.1 de la Ley sitúan en el mismo nivel la preparación para la reutilización de los residuos que el reciclado, convirtiendo en comunes los objetivos temporales y de porcentajes que se fija. De igual modo, al amparo de esta previsión general, los arts. 24 y 25 institucionalizan en cierto modo esta equiparación, y, además, mantienen una redacción excesivamente amplia en la determinación de requisitos y condiciones a partir de los cuales exceptuar la regla general de la preparación para la reutilización o el reciclado.

Y con todo, y así concluyo, las exigencias de protección de la salud y el medio ambiente junto al reforzamiento de la jerarquía de residuos, en los términos que se han examinado en este Trabajo, pueden quedar en un segundo plano si no se acompaña de una cuestión clave como la que representa una regulación más flexible y, si se me permite la expresión, «cotidiana» de la pérdida de la condición de residuo (72), porque ello, en efecto, permitirá dar un salto cualitativo hacia un modelo de producción y consumo de máximo

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 coincineración», conectando de forma directa con la idea de «reconvertir» el residuo en producto con carácter preferente característica de la economía circular.

(72) Así lo pone de manifiesto I. REVUELTA, al señalar que la economía circular necesita que se garantice «el uso de materiales resultantes de las operaciones de valorización de residuos, lo que requiere cauces apropiados para declarar el fin de la condición de residuos»: véase REVUELTA PÉREZ, I., ««Fin de la condición de residuo» y economía circular en el Derecho Europeo», en REVUELTA PÉREZ, I./OCHOA MONZÓ, J. (Dirs.), *Economía circular y responsabilidad social*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 91-118, pp. 116, 118. Ese es el enfoque de la Directiva de 2018 y que parece haber acogido la nueva Ley en el art. 5.3, al admitir que las Comunidades Autónomas permiten, en la autorización del art. 33, «que un residuo valorizado en una instalación ubicada en su territorio, deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial concreto ubicado en esa misma comunidad autónoma, o bien en otra comunidad autónoma previo informe favorable de esta última que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra...».

aprovechamiento de los recursos, en consonancia con una política de gestión de residuos avanzada. Algunos pasos se han dado en este sentido con la nueva Ley, y el camino parece haberse iniciado en conexión con otras regulaciones fundamentales que se están aprobando en nuestro Ordenamiento, como las relativas al cambio climático y transición energética (73), el reto estará en la plena integración de los objetivos, fines e instrumentos de unas y otras, en un contexto de cooperación administrativa (incluso de forma multinivel) irrenunciable ante los problemas ambientales que nos acucian.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALENZA GARCÍA, J.F., «La dimensión jurídica del paradigma de la Economía circular», en NOGUEIRA, A./VENCE, X. (Dir.), *Redondear la Economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 65-95.
- «El nuevo régimen de residuos», en BLASCO HEDO, E. (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 15-28.
- BARAHONA MARTÍN, A., «Novedades introducidas en el ámbito de la producción y la gestión de residuos por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados en el ámbito de la producción y la gestión de residuos», en BLASCO HEDO, E. (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 49-65.
- BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2014.
- CARRERAS ARROYO, N./PEÑA CASTELLOT, J.R./RAMOS SUÁREZ, J.L., «La gestión de los residuos domiciliarios en España. Efectos de la nueva Ley de residuos», en BLASCO HEDO, E. (Coor.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2013, pp. 85-105.
- ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, 4ª edición, Marcial Pons, Barcelona, 2017.
- FERNÁNDEZ DE GATTA, D., «Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 108, 11 enero 2021, pp. 1-45.
- MORA RUIZ, M., «La protección de la salud y la lucha contra el cambio climático: Legislación básica de cambio climático y concurrencia de modelos como seña de identidad», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XII, núm. 2 (2021), pp. 1-37, <https://doi.org/10.17345/rcda3160>.

(73) Cfr. SANTAMARÍA, «Economía circular...», *op. cit.*, p. 17, en relación con el examen de la legislación autonómica de cambio climático y las previsiones relativas a la gestión de residuos.

- OCHOA MONZÓ, J., «El impulso de la Economía circular mediante las acciones de Responsabilidad Social Corporativa y la necesidad de su medición», en REVUELTA PÉREZ, I./OCHOA MONZÓ, J. (Dir.), *Economía circular y responsabilidad social*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 49 a 87.
- PRIETO ÁLVAREZ, T., «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 GARCÍA-MORENO FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 39-100.
- RUIZ DE APODACA, A., «El traslado interautonómico de residuos. Los principios de autosuficiencia y proximidad y la unidad de mercado», en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 501-524.
- «La intervención establecida por la Ley sobre la producción y gestión de residuos. Los biorresiduos y el restablecimiento de la legalidad ambiental», en GARCÍA-MORENO FERNÁNDEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 229-378.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L., «Nuevo reto medioambiental en la UE: la prevención y la gestión de los residuos alimentarios según la Directiva marco de residuos tras su última modificación», en *REDA* núm. 203/2020, pp. 1-33.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «Innovación normativa para la Economía circular en Leyes autonómicas», en *RGDA* núm. 55 (2020), pp. 1-43.
- «Economía circular: Líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019), <https://doi.org/10.17345/rcda2569>, pp. 1-37.
 - «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 127-156.
- VENCE, X., «Economía circular transformadora», en NOGUEIRA, A./VENCE, X. (Dir.), *Redondear la Economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 31-64.

