



*La Ley 22/2011, de 28 de  
julio, de Residuos*

*Santiago Garrido de las Heras*

  
GARRIGUES

*Zaragoza, 18 / 11 / 11*

**Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas**



**Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos**  
(vigente desde el 29 de julio de 2011)

# Objeto (artículo 1)



- Regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los aspectos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión.
- Regular el régimen jurídico de los suelos contaminados.

# Definiciones (artículo 3)



- **Residuo:** cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención u obligación de desechar.

- Se sustituye el término “*desprenderse*” utilizado en la anterior LR y en la versión española de la DMR por “*desechar*”.

- *Otras versiones de la DMR*

- *Versión francesa: défaire (deshacerse)*

- *Versión inglesa: discard (deshacerse, desechar)*

- *Real Academia de la Lengua*

- Desprenderse (4.): Apartarse o desapropiarse de algo. (Ej. Se ha desprendido de todos sus libros).

- Desechar: Expeler, arrojar / Referido al vestido u otra cosa de uso, dejarla para no volver a servirse de ella.

# Definiciones (artículo 3)



## ● **Residuo:**

- Se elimina la referencia a las categorías que figuraban en el antiguo anejo a la Ley y las referencias al LER

(Jurisprudencia TJCE → “El Anexo I no es una lista exhaustiva” y no basta que una sustancia esté en el LER para que sea residuo).

## ● Residuos domésticos:



- Residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas → **Novedad**
- Residuos similares a los anteriores generados en servicios e industrias → **Novedad (???)**
- Residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria → **Novedad**
- Residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

# Definiciones (artículo 3)



- **Residuos comerciales:** Residuos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios → **Novedad**
- **Residuos industriales:** Residuos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial, excluidas las emisiones a la atmósfera → **Novedad**



## ● Gestión

- **Recogida, transporte y tratamiento de R. domésticos: los EELL (hogares, comercios y servicios).**
- **R. comerciales no peligrosos y R. domésticos generados en las industrias**
  - Los productores podrán gestionarlos por si mismos: acreditar correcta gestión ante los EELL (Antes necesidad de previa autorización del EL para gestionar residuos urbanos).
  - Acogerse a un sistema público de gestión de residuos, cuando exista, en los términos previstos en las ordenanzas
    - R. General: voluntario
    - Excepción: EELL, que así lo establezcan motivadamente y basándose en criterios de mayor eficacia y eficiencia, podrán “imponer” su sistema a los res. Comerciales no peligrosos y domésticos de industrias → **Novedad**

# Gestión de residuos por los EELL



- Los EELL habilitarán espacios, establecerán instrumentos o medidas para la recogida separada de residuos domésticos y en su caso, comerciales a los que es preciso dar una gestión diferenciada bien por su peligrosidad, para facilitar su reciclado o para preparar los residuos para su reutilización.
- **Anteriormente** → La LR establecía, ampliando las competencias de los municipios de la LBRL, que los municipios con una población superior a 5.000 habitantes estaban obligados a implantar sistemas de recogida selectiva.



- Posibilidad de que las administraciones públicas, en sus ámbitos competenciales, declaren servicio público todas o algunas operaciones de gestión cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud y el medio ambiente
- Costes gestión de los residuos domésticos, y de los residuos comerciales gestionados por las Entidades Locales: se deberá incluir el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos
- Régimen transitorio
  - Las Entidades Locales aprobarán las ordenanzas previstas (gestión r. comerciales no peligrosos e industriales domésticos) en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de esta Ley. En ausencia de las mismas se aplicarán las normas que aprueben las Comunidades Autónomas
  - Los contratos en vigor de las Entidades Locales para la gestión de residuos comerciales continuarán desplegando sus efectos en el plazo que tengan previsto. En el momento de su renovación se aplicará el régimen jurídico que derive de esta Ley

# Agente y negociante (artículo 3, 20 y 29)



- **Negociante:** toda persona física o jurídica que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los negociantes que no tomen posesión física de los residuos (Ejemplo: compra y venta de chatarra, papel usado, etc.).
- **Agente:** toda persona física o jurídica que organiza la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros, incluidos los agentes que no tomen posesión física de los residuos.
  - Incluye la organización de la gestión de residuos de otras empresas o productores de residuos.
  - Incluye a aquellos gestores que organizan la gestión de residuos no cubiertos por su autorización.
- **Diferencias:**
  - **Negociante:** Actúa por cuenta propia.
  - **Agente:** Actúa por cuenta de terceros. Asegura el tratamiento del residuo (responde de una correcta gestión).



- **Origen del concepto:** definición del Reglamento 1013/2006, de traslados de residuos, posteriormente incluida en la Directiva 1998/98, de Residuos.
- Ambos tienen la **consideración de gestores**
- Principales obligaciones de **negociantes y agentes**
  - Deberán presentar una comunicación previa al inicio de sus actividades ante el órgano competente de la CA donde tengan su sede social (Anexo VIII.4)
  - Deberán cumplir con lo declarado en su comunicación de actividades y con las cláusulas y condiciones asumidas contractualmente.
  - Deberán llevar un archivo cronológico de los residuos gestionados.
- Los **negociantes** deberán acreditar documentalmente al productor u otro poseedor inicial su efectiva gestión.

# Subproductos y materias primas secundarias



- **No son residuos:**
  - Subproductos
  - Materias primas secundarias (fin de la condición de residuo)
- **Origen jurisprudencial.**
- **Principal consecuencia:** escapar al régimen de intervención administrativa previsto en la normativa de residuos.

# Subproductos (artículo 4)



- Sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, si se cumplen las siguientes condiciones:
  - Es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente.
  - La sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual.
  - La sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción.
  - El uso ulterior cumple todos los requisitos pertinentes relativos a los productos así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que se produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.

# Subproductos (artículo 4)



- La UE podrá adoptar criterios que deberán cumplir las sustancias u objetos específicos para ser considerados subproductos (artículo 5.2 Directiva (CE) 2008/98).
- La *Comisión Técnica de Residuos* evaluará la consideración de estas sustancias u objetos como subproductos, teniendo en cuenta lo establecido para el ámbito de la UE, y propondrá su aprobación al MARM que dictará la orden ministerial correspondiente.
- Hasta que no se hayan puesto en marcha dichas órdenes ministeriales, se continuarán aplicando los procedimientos administrativos vigentes.

Ejemplos de subproductos.

Comunicación interpretativa COM (2007) 59 Final:

- Serrín utilizado en fabricación de aglomerados
- Escorias de alto horno
- Yeso procedente de desulfuración de gases de combustión.

TJCE: Coque, Purines, Res. Mineros ...

## *Fin de la condición de residuo (artículo 5)*



- Determinados residuos específicos **dejarán de ser residuos** cuando hayan sido sometidos a una operación de valorización, incluido el reciclado, siempre que cumplan, además, las siguientes condiciones:
  - Que la sustancia u objeto resultante se usen habitualmente para finalidades específicas.
  - Que exista un mercado o una demanda para dichas sustancias u objetos.
  - Que las sustancias u objetos resultantes cumplan los requisitos técnicos para las finalidades específicas, la legislación existente y las normas aplicables a los productos.
  - Que el uso de la sustancia u objeto no genere impactos adversos para el medio ambiente o la salud.

# *Fin de la condición de residuo (artículo 5)*



- La UE establecerá criterios para determinados tipos de residuos, al menos: áridos, papel, vidrio, metal, neumáticos y textiles (artículo 6.2 Directiva (CE) 2008/98).
  - Ejemplo: Reglamento (UE) nº 333/2011, del Consejo, de 31 de marzo de 2011 por el que se establecen criterios para determinar cuándo determinados tipos de chatarra dejan de ser residuos con arreglo a la Directiva 2008/98/CE. (Aplicable desde 9/10/11)
  - **Actualmente se trabaja sobre criterios relativos al papel.**
- Cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria los EM podrán decidir caso por caso y notificarán esta decisión a la Comisión (artículo 6.4 Directiva (CE) 2008/98).

# *Jerarquía de residuos (artículo 8)*



- Orden de prioridades en la legislación y la política sobre la gestión de los residuos:
  - Prevención
  - Preparación para la reutilización (NUEVO)
  - Reciclado
  - Otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética
  - Eliminación
- Excepción: Puede variarse el orden para conseguir un mejor resultado ambiental global, previa justificación por un enfoque de ACV sobre los impactos de la generación y gestión de dichos residuos, teniendo en cuenta una serie de criterios: principios de precaución y sostenibilidad, viabilidad técnica y económica, etc.

# *Autosuficiencia y proximidad (artículos 9 y 25)*



- Los principios de proximidad y autosuficiencia, que eran aplicables en principio a las operaciones de eliminación, se extienden a la valorización de **residuos domésticos mezclados**.
- AA.PP. → Red integrada de instalaciones de eliminación y valorización de residuos domésticos mezclados.

# Costes de gestión de los residuos (artículo 11)



- Los **costes de la gestión de los residuos** correrán a cargo:
  - Del productor inicial del residuo
  - Del poseedor actual o del anterior poseedor
  - De acuerdo con el principio de responsabilidad ampliada del productor, cuando así se establezca → del productor del producto del que procedan los residuos, así como, en su caso, de los distribuidores del producto.

# Traslado de residuos en el interior del Estado: (artículo 25)



## ● Régimen jurídico que varía en función de la tipología del residuo y su destino:

a) No sujetos a notificación previa:

- Residuos no peligrosos destinados a valorización (que no consistan en residuos domésticos mezclados destinados a valorización)

b) Sometidos a notificación previa de la CA de origen y destino:

b.1) No cabe limitación al traslado → residuos sometidos al requisito de información general

- Residuos de la lista verde (residuos no peligrosos)
- Determinadas mezclas de residuos
- Residuos destinados a laboratorio

b.2) Las CCAA podrán oponerse al traslado:

- Residuos destinados a eliminación
- Las siguientes categorías de residuos destinadas a valorización:
  - RP
  - Residuos domésticos mezclados
  - Los que reglamentariamente se determine

# Traslado de residuos en el interior del Estado: (artículo 25)



- Plazo oposición: diez días desde acuse de recibo.
- Motivos tasados de oposición.

- A efectos del cumplimiento de los objetivos contenidos en su plan autonómico de gestión de residuos → se computarán en la CA de origen

# *Entrada y salida de residuos en el territorio nacional: (artículo 26)*



- La entrada y salida de residuos del territorio nacional, así como el tránsito por el mismo se regirá por las siguientes normas:
  - Reglamento (CE) nº 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio
  - Reglamento (CE) nº 1418/2007, de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, relativo a la exportación con fines de valorización, de determinados residuos enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento (CE) nº 1013/2006, a determinados países a los que no les es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos
  - Por la demás legislación comunitaria y por los tratados internacionales de los que España sea parte

## *Entrada y salida de residuos en el territorio nacional: (artículos 26 y 16.3)*



- El **MAMRM** podrá **prohibir**, de forma motivada, **la expedición de residuos** con destino a terceros países o **la importación de residuos** procedentes de éstos cuando exista alguna razón para prever que no van a ser gestionados sin poner en peligro la salud humana o sin perjudicar el medio ambiente.
- EL **MAMRM**, en los traslados procedentes de terceros países y las **CCAA** en los traslados en el interior de la UE podrán **limitar los traslados entrantes de residuos destinados a los incineradores que estén clasificados como valorización**, cuando se haya establecido que dichos traslados tendrían como consecuencia que los residuos nacionales tendrían que ser eliminados o que estos residuos tendrían que ser tratados de una manera que no fuese compatible con los planes de gestión de residuos.
- Las administraciones públicas podrán articular, respecto de los **residuos susceptibles de ser reciclados**, mecanismos de carácter temporal que **prioricen su reciclado dentro de la UE**, cuando esté justificado por razones medioambientales.

# Resumen del régimen de intervención administrativa



Agente	Intervención
Producción de RP o más de 1000 tn RnP	Comunicación
Tratamiento (instalación y personas físicas y jurídicas)	Autorización
Eliminación o valorización de RnP en la instalación de producción	Autorización o si exentas, comunicación
Recogida de residuos sin instalación asociada	Comunicación
Transporte profesional de residuos	Comunicación
Negociantes y agentes	Comunicación
Sistemas individuales	Comunicación
Sistema colectivo	Autorización



- Los productores de productos que con su uso se conviertan en residuos podrán ser obligados a:
  - Diseñar productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, y se asegure que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con la LR.
  - Desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, sea fácil y clara su separación y puedan ser preparados para su reutilización o reciclado de una forma adecuada y sin riesgos y a una valorización y eliminación compatible con el medio ambiente.
  - **Aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; a asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades**, ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace, así como información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.



- Los productores de productos que con su uso se conviertan en residuos podrán ser obligados a (continuación):
  - Establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento.
  - Responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad.
  - Utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.
  - Proporcionar información sobre la puesta en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías.
  - Informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada.
- Estas medidas se establecerán por RD

# *Gestión de los residuos en el marco de la responsabilidad ampliada del productor: (artículo 32)*



- Las **obligaciones** que se establezcan en el marco de la responsabilidad ampliada del productor se podrán cumplir de **forma individual o colectiva**.
- **Donde se hayan implantado sistemas públicos de gestión**, los productores podrán dar cumplimiento a estas obligaciones **contribuyendo económicamente** a estos sistemas.
- **Principales obligaciones de los sistemas individuales y colectivos:**
  - Cumplir con lo establecido en sus normas específicas, y normas aplicables
  - Organizar la recogida en todo el territorio estatal de todos los residuos generados por los productos que han puesto en el mercado
  - Suministrar a las Comunidades Autónomas anualmente la información que reglamentariamente se establezca
  - Suscribir las fianzas, seguros o garantías financieras, que se establezcan
  - Celebrar acuerdos con las administraciones cuando éstas intervengan en la organización de la gestión de los residuos
  - Celebrar acuerdos o contratos con los gestores de residuos, o en su caso con otros agentes económicos



● **Principales obligaciones de los sistemas individuales y colectivos (Cont):**

- En el caso en que se repercuta una cantidad en el precio de los productos destinada a cubrir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, dicha cantidad no podrá superar el coste de estas obligaciones
- Las aportaciones de los productores al sistema colectivo, cuando se establezcan, deberán cubrir en todo caso las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor
- Los sistemas colectivos deberán comunicar con antelación a todos los integrantes del sistema y a la Comisión de coordinación en materia de residuos la previsión de modificación de los costes de la gestión de los residuos
- Los sistemas colectivos deberán presentar cada año a la Comisión de coordinación en materia de residuos sus cuentas anuales auditadas externamente y aprobadas; asimismo, presentarán su presupuesto para el año siguiente. La Comisión podrá solicitar la información complementaria que estime necesaria.
- Salvaguardar la confidencialidad de la información que los miembros del sistema hayan aportado para el funcionamiento del sistema colectivo y que pueda resultar relevante para su actividad productiva o comercial

# *Novedades en la estructura de los sistemas colectivos*



- **Obligación de los productores de constituir una asociación u otra entidad sin ánimo de lucro.**
- **Posibilidad de que esa entidad realice directamente la gestión del sistema colectivo o contrate a una entidad administradora.**
- **Necesidad de respetar los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y libre competencia.**
- **Plazo amplio de adaptación de los SIGs existentes: 1 año desde que se modifique la norma de cada flujo (3 años para hacerlo) (DT 4 y DA 8).**



● **Registro de producción y gestión de residuos:**

- Se inscribirán las comunicaciones y autorizaciones inscritas, a su vez, por las CCAA en sus respectivos registros.
- Único en todo el territorio nacional.

● **Archivo cronológico:**

- Las personas físicas y jurídicas registradas dispondrán de un archivo físico o telemático donde se recojan por orden cronológico: cantidad, naturaleza, origen, destino, método de tratamiento y, en su caso, medio de transporte y frecuencia de recogida.
- Se incorporará la información contenida en la acreditación documental de las operaciones de producción y gestión.
- Se guardará la información archivada durante al menos tres años.

● **Información:**

- Las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido autorización enviarán anualmente a las CCAA y a las EELL (en el caso de residuos de competencia municipal) una memoria resumen del archivo cronológico (contenido: Anexo XII).
- Las que hayan realizado comunicación mantendrán el archivo cronológico a disposición de la autoridad competente.

# *Responsabilidad en materia de residuos :* *(artículos 17 y 42)*



## ● **Productor o poseedor inicial**

- Residuos domésticos (y comerciales): concluye cuando se entregan a las EELL en los términos previstos en las ordenanzas locales y en la normativa aplicable.
- Resto de residuos: cuando no realicen el tratamiento por sí mismos, concluye cuando los entreguen a un negociante para su tratamiento, o a una empresa o entidad de tratamiento autorizadas siempre que la entrega se acredite documentalmente y se realice cumpliendo los requisitos establecidos.



## ● **Sujetos responsables:**

- Las personas físicas o jurídicas que cometan hechos constitutivos de infracción.
- Responsabilidad solidaria:
  - Cuando el cumplimiento corresponda a varias personas conjuntamente (artículo 130.3 LRJPAC)
  - Cuando el productor, poseedor inicial o gestor los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en la Ley
  - Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción
- Cuando los daños causados al MA se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos.

## ● **Infracciones:** artículo 46 LR

- **Sanciones:** 47 LR (multas, inhabilitación, clausura, revocación de autorización, decomiso de mercancías, según los casos).



## ● Medidas provisionales

- Iniciado el procedimiento sancionador:
  - Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño
  - Precintado de aparatos, equipos o vehículos
  - Clausura temporal, parcial o total del establecimiento
  - Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa
- Con anterioridad al inicio del procedimiento (límites y condiciones del artículo 72.2 de la LRJPAC y plazo máximo de 15 días): Cuando la autoridad compruebe que una empresa no cumple con los requisitos de autorización o comunicación:
  - Suspensión autorización
  - Prohibición del ejercicio de actividades comunicadas



## ● **Reparación del daño e indemnización:**

- Sin perjuicio de la sanción, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios.
- En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental.
- En caso de incumplimiento posibilidad de multas coercitivas o ejecución subsidiaria.

# *Desarrollo reglamentario y régimen transitorio*



- Los EELL aprobarán ordenanzas en el ámbito de sus nuevas competencias en el plazo de dos años (DT 2ª).
- Adecuación a la normativa: en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LR se adaptarán a las previsiones de la misma las disposiciones de desarrollo en materia de residuos (DA 8ª).
- Los contratos en vigor de las EELL para la gestión de residuos comerciales continuarán desplegando sus efectos en el plazo que tengan previsto. En el momento de su renovación se aplicará el régimen jurídico que derive de la LR (DT 3ª).
- Los SIGs existentes se adaptarán a esta Ley en el plazo de 1 año desde que entren en vigor las normas que adaptan las disposiciones reguladoras de cada flujo de residuos (DT 4ª).



# Gracias por su atención

**Santiago Garrido**  
**Garrigues**  
C/ Hermosilla, 3  
28001 – Madrid  
Tel. +34 91 5145200  
*santiago.garrido@garrigues.com*