

# Conceptos y principios generales de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

INMACULADA REVUELTA PÉREZ  
*Profesora titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Valencia*

ÁLVARO GÓMEZ EXPÓSITO  
*Abogado en Baño León.  
Doctorando en Derecho por la Universidad de Valencia*

- 1. Introducción**
- 2. El paradigma de la economía circular en la legislación estatal de residuos**
- 3. Los conceptos esenciales de la Ley 7/2022**
  - 3.1. El (complejo) concepto de residuo como punto de partida
  - 3.2. La noción de “residuos de competencia local”: elemento central del papel de las entidades locales en la gestión de residuos
  - 3.3. La idea actual de “residuo municipal”: su (limitada) relevancia a efectos estadísticos
  - 3.4. Los subproductos: una figura necesariamente diferenciada de los residuos
  - 3.5. El “fin de la condición de residuo”: plasmación del principio de economía circular
- 4. Los principios de la política de residuos: nuevos desarrollos**
- 5. Consideraciones finales**
- 6. Bibliografía**

## Resumen

El presente trabajo analiza tres aspectos generales de la Ley 7/2022, esto es, la asunción del paradigma de la economía circular; los conceptos más relevantes de la nueva ordenación de los residuos para los entes locales, desde el propio concepto de residuo hasta la noción de “residuos de competencia local”; y, por último, los nuevos desarrollos normativos sobre los principios de gestión de residuos, como la jerarquía de gestión.

*Artículo recibido el 17/05/2024; aceptado el 04/06/2024.*

Palabras clave: *residuos; economía circular; entes locales; jerarquía de gestión.*

## **General concepts and principles of Law 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy**

### **Abstract**

*This article examines three fundamental aspects of Law 7/2022. First, it addresses the adoption of the circular economy paradigm. Second, it outlines the most relevant concepts in the new waste management framework for local entities, ranging from the definition of waste to the notion of “local jurisdiction waste”. Finally, the article explores new regulatory developments concerning waste management principles, such as the management hierarchy.*

*Keywords: waste; circular economy; local entities; management hierarchy.*

## **1**

### **Introducción**

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC), ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico las exigencias del Paquete normativo de economía circular de la Unión Europea<sup>1</sup>, junto con otras normas reglamentarias (Revuelta Pé-

1. Uno de los instrumentos de *soft law* más importantes en materia de economía circular fue, sin duda, el Plan de Acción de la Unión Europea en materia de Economía Circular de 2015, aprobado mediante la Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 2015. Este documento señalaba la necesidad de clarificar conceptos fundamentales como los de “residuo”, “subproducto” y “fin de la condición de residuo”; de incorporar nuevas medidas para mejorar la prevención de residuos; de establecer un marco regulatorio uniforme para los regímenes de responsabilidad ampliada del productor; y de incrementar los objetivos cuantitativos de prevención, reutilización, reciclaje y valorización; entre otros (Santamaría Arinas, 2016: 43). Todas estas cuestiones han sido reiteradas, posteriormente, en la Comunicación de la Comisión de 11 de marzo de 2020, titulada: “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, y en el Pacto Verde Europeo, aprobado por la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019; y, sin duda, han dejado su impronta en 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, y en el resto de directivas que conforman el referido paquete (Directiva 2018/850, por la que se modifica la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos; Directiva 2018/852, por la que se modifica la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases; Directiva 2018/849, por la que se modifican las directivas 2000/53, relativa a los vehículos al final de su vida útil; 2006/66, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores; y 2012/19, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

rez, 2022: 669), y se ha erigido como norma de cabecera del derecho español de residuos.

El presente trabajo, teniendo en cuenta su carácter liminar y el planteamiento de la obra, centrada en las entidades locales, comienza exponiendo, necesariamente a grandes rasgos, la impronta que han dejado los postulados de la economía circular en la LRSCEC y el papel que esta atribuye a las entidades locales. Se analizan, a continuación, los conceptos más relevantes de la nueva ley estatal de residuos a nuestros efectos; y, por último, las novedades en la formulación de los principios generales de la política de residuos.

## 2

### El paradigma de la economía circular en la legislación estatal de residuos

La LRSCEC ha asumido por completo el paradigma de la “economía circular”, tal y como advierte su propio título<sup>2</sup> y nos permite constatar su articulado<sup>3</sup>. Este eslogan ambientalista ha adquirido plena carta de naturaleza, como ya ocurrió con el del desarrollo sostenible (Loperena Rota, 2003: 11), a pesar de que las ideas que subyacen al mismo no son, en realidad, nuevas (Martín Mateo, 1977: 713; Alenza García, 1997: 190).

Varias son las cuestiones que entendemos procede analizar en un estudio preliminar como este, como, por ejemplo, qué se entiende por “economía circular” y cuáles son sus notas características; o cuáles son las principales implicaciones que este cambio de paradigma en la gestión de los residuos tiene para las entidades locales.

Vayamos con la primera cuestión. Ante las dificultades de la doctrina para establecer una definición unificada y pacífica del término “economía circular” (Kirchherr *et al.*, 2017), la LRSCEC ha incorporado la definición que ofrece el derecho europeo en el denominado “Reglamento de taxonomía” (Gómez Expósito, 2020a: 446)<sup>4</sup>.

El art. 2.k) LRSCEC la define como aquel “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

2. La inclusión del término “economía circular” en el propio título de la norma obedece a una enmienda del Grupo Parlamentario Popular, aprobada por el Congreso de los Diputados, que reconocía: “La Economía Circular debe ser un principio rector para este texto normativo, especialmente dentro del ámbito de los residuos”.

3. Sin embargo, varias son las voces doctrinales que se muestran realmente escépticas acerca de la efectividad de los cambios que introduce la LRSCEC (Nogueira López, 2022: 18).

4. 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.

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”. Estamos, no obstante, ante una “armonización conceptual” muy incipiente; puesto que, junto a ella, conviven muchas otras definiciones en multitud de normas autonómicas (Santamaría Arinas, 2019: 8; Ruiz de Apodaca Espinosa, 2021: 203).

La economía circular, basada en la idea de que los materiales deben permanecer en el ciclo económico durante el mayor tiempo posible, propugna un cambio económico transformador y transversal (Alenza García, 2020: 233; 2023a: 4). Por un lado, decimos que es un cambio transformador porque su impacto excede la gestión de los desechos hasta incidir en el modo en el que producimos y consumimos los productos, con la vista puesta en reducir la generación de residuos y en conseguir reintroducir en el ciclo económico aquellos residuos irremediamente generados<sup>5</sup>. No es de extrañar que, en estas circunstancias, cada vez sean más las ordenanzas locales y los contratos públicos de gestión del servicio de basuras que prestan atención a “la propiedad de los residuos” y a los ingresos derivados de su venta. Y, por otro lado, decimos que es un cambio transversal porque, a pesar de que, por el momento, es en el derecho de residuos donde este principio ha experimentado un mayor desarrollo (Alenza García, 2020: 237; 2023a: 6), en realidad, está llamado a irradiar todo el derecho público (Santamaría Arinas, 2019: 17).

Sentado lo anterior, estamos en condiciones de abordar la segunda cuestión, esto es, las principales implicaciones de la economía circular, en general, y de la LRSCEC, en particular, para las entidades locales.

A pesar del carácter global de los problemas asociados a la generación indiscriminada de residuos, el papel de los entes locales sigue siendo fundamental (Ortega Bernardo, 2023: 69). Basta un simple vistazo a las numerosas obligaciones que impone la LRSCEC a estas Administraciones para constatar cuanto decimos (Ruiz de Apodaca Espinosa, 2022a: 26; Gómez Expósito, 2022: 100; Alenza García, 2023b: 243). En lo que sigue ofrecemos algunos ejemplos:

- La regulación del servicio público de gestión de residuos domésticos (y, en su caso, residuos comerciales no peligrosos)<sup>6</sup>, a través de

5. A pesar de la popularidad del llamado “objetivo cero” como reclamo político, las leyes de la termodinámica evidencian su inviabilidad práctica (Gorgescu-Roegen, 2014: 234), al menos por el momento.

6. El art. 12.5.a) LRSCEC determina el ámbito material del servicio obligatorio de recogida y tratamiento de residuos que impone la legislación de régimen local: los residuos domésticos. Todo ello sin perjuicio de la incidencia que puede tener la aprobación de normas en materia de responsabilidad ampliada del productor —a lo que más adelante se hará referencia— y de la posibilidad de que la entidad local extienda el servicio obligatorio de basuras a los residuos comerciales no peligrosos (segundo inciso del art. 12.5.e LRSCEC), respetadas ciertas cautelas.

la correspondiente ordenanza local, debe adecuarse a los postulados de la economía circular<sup>7</sup>. Particularmente clara es la DF 8.<sup>a</sup> LRSCEC, que establece la obligación de las entidades locales de aprobar (o adaptar) las ordenanzas en vigor a fin de garantizar “el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados”<sup>8</sup>, disponiendo que, en su ausencia, se aplicarán las normas autonómicas correspondientes.

- La aprobación de programas de gestión de residuos, que ahora es una obligación para los municipios de más de 5000 habitantes (art. 12.5.b LRSCEC), y de programas de prevención (inciso primero del art. 12.5.e LRSCEC). Además, el precepto admite la posibilidad de que las entidades locales, sea cual sea su número de habitantes, elaboren estrategias locales en materia de economía circular.
- La aprobación de una tasa o una prestación patrimonial pública no tributaria que, de forma específica, diferenciada y no deficitaria, permita repercutir el coste real de la gestión de los residuos municipales a los ciudadanos (art. 11.3 LRSCEC)<sup>9</sup>.

7. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de que las ordenanzas municipales sean coherentes con los objetivos de prevención de residuos (art. 17.1 LRSCEC), de reducción de residuos alimentarios (art. 18.1.g LRSCEC), de recogida separada (art. 25.5 LRSCEC) y de preparación para la reutilización, reciclado y valorización (art. 26.1 LRSCEC), entre otros, en tanto en cuanto dichos objetivos se refieran a residuos de competencia municipal. No cabe duda del carácter vinculante de estos objetivos cuantitativos para todas las Administraciones públicas en el marco de sus competencias, incluidas las entidades locales. Sin embargo, junto a dichas previsiones, la LRSCEC admite la participación de los municipios en muchos otros ámbitos, esta vez con un mayor grado de libertad, para que, por ejemplo, establezcan las medidas que consideren oportunas para reducir la basura dispersa (art. 18.1), reducir los residuos alimentarios de los hogares (art. 19.1 LRSCEC) o gestionar adecuadamente los biorresiduos (art. 28.1 LRSCEC), así como para prohibir la liberación intencionada de globos y el fumar en las playas (art. 18.1.l LRSCEC).

A mayor abundamiento, nada impide a los ayuntamientos incidir sobre la gestión de los residuos y la economía circular a través de otras ordenanzas, dictadas al amparo de otras competencias ambientales o sanitarias (Alenza García, 2023b: 254).

8. Particularmente claro es el ejemplo de la recogida separada de residuos, que se define en la norma como “la recogida en la que un flujo de residuos se mantiene por separado, según su tipo y naturaleza, para facilitar un tratamiento específico” (art. 2.ah LRSCEC). La vigente LRSCEC contiene una regulación más detallada de la recogida separada de residuos, estableciendo —como ya se ha apuntado— objetivos cuantitativos de cumplimiento obligatorio y ampliando las fracciones o tipologías de residuos que deben ser separados en origen. A tenor del art. 25.2 LRSCEC, no cabe duda de que, a finales de este año 2024, las ordenanzas municipales deberán reflejar la obligación de separar en origen, no solo el papel, los metales, el plástico, el vidrio y los biorresiduos, sino también los residuos textiles, los aceites de cocina usados, los residuos domésticos peligrosos y los residuos voluminosos. Y, todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de que una norma reglamentaria establezca también la obligación de separar en origen otras fracciones de residuos (art. 25.2.g LRSCEC), lo que también deberá desencadenar la oportuna modificación de las ordenanzas locales.

9. El precepto exige que dicha tasa o prestación patrimonial pública no tributaria esté aprobada en el plazo máximo de 3 años desde la entrada en vigor de la LRSCEC (esto es, el 10 de abril de 2022). Sin duda, se trata de uno de los aspectos de la norma que pueden generar mayor polémica entre la ciudadanía, pues es de esperar un incremento notable en los recibos

- La modificación de los contratos de gestión del servicio público de basuras en vigor para adaptar sus prescripciones a las exigencias del principio de economía circular y, en particular, a las obligaciones que impone la LRSCEC<sup>10</sup>. La DA 11.<sup>a</sup> LRSCEC exige a las entidades locales la necesaria adaptación de los contratos públicos celebrados para gestionar los residuos municipales “siempre que ello resulte posible en virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, lo que puede dar lugar a no pocos problemas. En ocasiones, esa “actualización” podrá efectuarse a través de una modificación contractual y, en otras, mediante un complemento al contrato. Sin embargo, tal y como ya hemos señalado (Gómez Expósito, 2022: 102), dado el excesivo rigorismo de la legislación de contratos, es muy posible que muchas Administraciones se vean avocadas a resolver los contratos en vigor y licitar otros nuevos.
- La participación de las entidades locales en la elaboración de convenios administrativos suscritos con los sistemas individuales y colectivos que asuman la financiación y, en su caso, la gestión de sus propios residuos, en cumplimiento de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada<sup>11</sup>. Cuando una norma responsabilice a los productores de producto de la financiación y, en su caso, la gestión de los residuos resultantes de la utilización de los mismos y las Administraciones públicas intervengan de algún modo en la gestión de esos residuos finales, ambos actores deberán reflejar en un convenio administrativo las obligaciones que asumen y el modo en el que van a darles cumplimiento. Pues bien, el art. 44.2 LRSCEC dispone lo siguiente: “Cuando los convenios afecten a residuos gestionados por las entidades locales, estos podrán celebrarse directamente, previo conocimiento de la comunidad autónoma, o a

---

que giren los ayuntamientos a sus ciudadanos, sobre todo en aquellos municipios en los que no existe una tasa específica de basuras. Véase, al respecto, el Informe elaborado por la OCU en 2021 sobre las grandes diferencias de las tasas de basuras en las principales ciudades españolas.

10. A título de ejemplo, el art. 16.3 LRSCEC exige que los contratos de gestión de residuos que concierten las Administraciones públicas incluyan en su objeto “la ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con la prevención de residuos y su peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado, y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa”.

11. El régimen de responsabilidad ampliada del productor, sobre el que más adelante volveremos, se define en el art. 2.aj) LRSCEC como “el conjunto de medidas adoptadas para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o bien la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto”. Se trata, sin duda, de uno de los principales instrumentos de la norma para avanzar hacia la circularidad económica (Pernas García, 2022: 392; Poveda Gómez, 2023: 83).

través de las autoridades competentes de las comunidades autónomas, en los que participarán las entidades locales”. La LRSCEC abandona la tradicional marginación de las entidades locales en la negociación de los sistemas de responsabilidad ampliada, donde la comunidad autónoma se erigía en muchas ocasiones como el actor principal y único, a pesar de ser los ayuntamientos quienes ostentaban en muchas ocasiones las competencias en materia de recogida y tratamiento de residuos (Pernas García, 2022: 453).

- El establecimiento de un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (arts. 84 a 97 LRSCEC) también tiene una indudable incidencia sobre las entidades locales, en su condición de sujetos pasivos respecto a aquellos residuos municipales entregados para ser eliminados en vertederos autorizados o en instalaciones de incineraciones/coincineración. A través de este impuesto *pigouviano*<sup>12</sup>, los ayuntamientos y demás instituciones de derecho público<sup>13</sup> que se encarguen de la gestión de residuos municipales tienen un incentivo añadido para hacer realidad el principio de jerarquía de gestión, que se analiza más adelante; sin perjuicio de que, a la luz del art. 11.3 LRSCEC, ese mayor coste derivado de un ineficiente tratamiento de los residuos pueda ser finalmente repercutido a los hogares.

Ninguna duda cabe, en suma, acerca del papel capital que están llamadas a jugar las entidades locales en el reto de avanzar hacia una economía más resiliente, sostenible y circular.

### 3

## Los conceptos esenciales de la Ley 7/2022

La LRSCEC, como la mayoría de normas ambientales, contempla en su art. 2 un elenco de definiciones con el objetivo de facilitar su interpretación y aplicación por los operadores jurídicos. Nada hay de novedoso en esta técnica

12. En honor al economista Arthur Pigou, que fue uno de los primeros en estudiar los llamados “impuestos correctivos”, es decir, aquellos impuestos que pretenden garantizar que los actores económicos asumen (o internalizan) los costes asociados a aquellas externalidades negativas que causan.

13. Es el caso, por ejemplo, de los consorcios (arts. 57 y 58 LBRL), para el caso de que, como ocurre en la Comunidad Valenciana, la gestión de los residuos de competencia local se lleve a cabo a través de estas formas asociativas. Véase al respecto la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

normativa. Sin embargo, sí resulta llamativo el elevado número de definiciones que se incluyen, que ascienden a un total de 57 y sobradamente duplican las de su predecesora<sup>14</sup>. Ese incremento es todavía mayor si tenemos en cuenta las definiciones que incorporan los arts. 71 y 81 LRSCEC a los efectos del impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables y del impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero, incineración y coincineración de residuos, respectivamente.

Un análisis de todas y cada una de esas definiciones excedería, por mucho, las pretensiones de un estudio preliminar como este. Por ello, en adelante, nos detendremos tan solo en aquellas definiciones que, a nuestro juicio, presentan un mayor interés tanto por su carácter general como por su particular trascendencia en el ámbito local; sin perjuicio de aquellas otras que ya han sido objeto de atención en las páginas precedentes, como las de “economía circular” (art. 2.k LRSCEC) o de “recogida separada de residuos” (art. 2.ah LRSCEC).

Empezamos, como no podía ser de otro modo, por la compleja —y para nada pacífica— definición de residuo<sup>15</sup>.

### 3.1

#### El (complejo) concepto de residuo como punto de partida

El art. 2.al) LRSCEC atribuye la condición de residuo a “cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar”, en unos términos idénticos a los que utilizaba su predecesora. El origen de esta definición se encuentra en el derecho europeo, concretamente en el art. 3.1 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, que, en este punto, no ha sufrido modificación alguna por la Directiva (UE) 2018/851<sup>16</sup>.

La jurisprudencia que ha interpretado este concepto ha sido clara al determinar que la cuestión fundamental a la hora de calificar una sustancia como

14. No cabe duda de que este notable incremento del número de definiciones que contiene la norma es un reflejo de la creciente complejidad que marca la senda de evolución del derecho de residuos (Alenza García, 2023a: 10).

15. La doctrina es unánime al reconocer la complejidad del concepto de residuo, que, incluso, ha sido calificado con acierto como “uno de los más controvertidos del Derecho ambiental” (Alenza García, 2017: 329). Pueden verse al respecto también Martín Mateo (1992: 523), Martín y Rosa (1998: 165), López Ramón (2000: 510), Alenza García (2002: 227-228), Pernas García (2002: 332), Serrano Paredes (2004: 136), Santamaría Arinas (2007: 50), De Sadeleer (2016: 125) y, de nuevo, Alenza García (2022: 40).

16. La única diferencia entre la definición de residuos utilizada por el legislador nacional y por el europeo es que donde el primero utiliza el término “desechar”, el segundo dice “desprenderse”. Se trata de una modificación que, si bien ha sido calificada por parte de la doctrina como “innecesaria” (Alenza García, 2017: 334), no tiene mayor relevancia, puesto que estamos ante dos sinónimos (Ruiz de Apodaca Espinosa, 2013: 32).

residuo es, precisamente, determinar si existe una acción, una intención o una obligación de desechar la sustancia<sup>17</sup>. El término “desechar”, o su variante, “desprenderse”, es el *quid* de la cuestión (Alenza García, 2017: 332; 2022: 43).

Lo expuesto pone de manifiesto no pocos problemas. Lamentablemente, ni la legislación es todo lo clara que sería deseable a la hora de establecer cuándo existe la obligación de desechar una sustancia, ni las acciones ni intenciones de los operadores económicos se presentan en muchas ocasiones de forma tan nítida como para advertir sin dificultad que estamos ante un desecho. A todo ello, cabe añadir la naturaleza relativa de los residuos: dicha condición se adquiere en un tiempo y lugar determinados y con respecto a una persona concreta (López Ramón, 2000: 507; Santamaría Arinas, 2002: 179; Alenza García, 2022: 40), como brillantemente ilustra el ejemplo de las “vacas locas” (Alenza García, 2002: 231).

No es de extrañar que, en estas circunstancias, la jurisprudencia abogue por un análisis casuístico de las circunstancias concurrentes<sup>18</sup>. De hecho, la utilidad del abundante *corpus* jurisprudencial que ha ido elaborando el TJUE no está en ofrecer una noción invariable<sup>19</sup>, sino en ofrecer una suerte de elementos indiciarios (Serrano Paredes, 2004: 136) que, en atención a las particulares circunstancias de cada supuesto, nos permitan determinar si existe o no una acción, intención u obligación de desechar la sustancia objeto de análisis<sup>20</sup>.

Desde esta perspectiva, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre sustancias que son una carga para sus titulares<sup>21</sup>; que se someten a procedimientos de valorización o eliminación<sup>22</sup>; que no son aptas para comercializarse<sup>23</sup>; que se incluyen en la Lista Europea de Residuos<sup>24</sup>; que precisan

17. Entre muchas otras: SSTJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, apdo. 37) y de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, apdo. 17).

18. Prácticamente todos los pronunciamientos en los que el Tribunal de Justicia ha abordado la noción de residuo reconocen la necesidad de realizar una interpretación casuística del mismo. Citamos por ello, únicamente, algunas de las sentencias más recientes: SSTJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, apdo. 40), de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, apdo. 60), de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, apdo. 20) y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, apdo. 45).

19. La doctrina ambientalista ya descartó esta idea, pues supondría “inventariar una realidad tan amplia como mutable” (Martín Mateo, 1992: 346).

20. Es por ello que un sector doctrinal defiende que, en realidad, nos encontramos ante un concepto eminentemente jurisprudencial (Santamaría Arinas, 2004: 78).

21. STJCE de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, apdos. 46-47).

22. STJCE de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, apdo. 46).

23. STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, apdo. 29), entre muchas otras.

24. STJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, apdo. 36).

de medidas especiales de protección<sup>25</sup>; o que tienen un impacto ambiental nocivo<sup>26</sup>. Además, el Tribunal de Luxemburgo se ha cuidado de negar que el mero hecho de que las sustancias en cuestión todavía tengan valor económico<sup>27</sup> o sean susceptibles de reutilizarse en otro proceso productivo<sup>28</sup> permita excluir de raíz la calificación jurídica de residuo (De Sadeleer, 2016: 136). Un análisis detallado de la jurisprudencia europea permite constatar que el Tribunal de Justicia ha preferido primar el análisis casuístico de las circunstancias concurrentes, aun a riesgo de que, en ocasiones, su doctrina no haya sido del todo coherente, pero garantizando así una interpretación restrictiva del término. Todo ello nos lleva, en suma, a reconocer que los operadores jurídicos disponen de un margen de apreciación importante a la hora de calificar una sustancia como residuo (Serrano Paredes, 2004: 137).

La clave está, a nuestro juicio, en que dichas apreciaciones sean, en todo caso, razonables y coherentes con los actuales postulados de la economía circular, a fin de que no supongan una merma excesiva en la seguridad jurídica<sup>29</sup>.

### 3.2

#### La noción de “residuos de competencia local”: elemento central del papel de las entidades locales en la gestión de residuos

Una vez expuesta la problemática existente en torno a la noción de residuo, estamos en condiciones de analizar su aplicación a las entidades locales y, para ello, debemos atender a lo que la LRSCEC denomina como “residuos de competencia municipal”. El art. 2.º) LRSCEC los define, en unos términos un tanto tautológicos, como “residuos gestionados por las entidades locales,

25. STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, apdo. 87), entre otras.

26. STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, apdo. 71), entre otras.

27. Se trata, ciertamente, de una doctrina consolidada desde antiguo: SSTJCE de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, caso Venosso, apdos. 8-9), de 28 de marzo de 1990 (asunto C-359-88, caso Zanetti, apdos. 12-13), de 10 de mayo de 1995 (asunto C-58/95, caso Comisión c. República Federal de Alemania, apdos. 22), de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, apdo. 47), de 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, apdo. 31), de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, apdo. 65), de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, apdo. 29) y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, apdo. 40).

28. SSTJCE de 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, § 32-34) y de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 83-85). Sin embargo, esta postura fue matizada posteriormente a fin de admitir los subproductos (STJCE de 18 de abril de 2002, asunto C-9/00, caso Palin Granit, apdos. 32-39).

29. Lo anterior es todavía más necesario si tenemos en cuenta que el de residuo es un concepto capital en este sector del ordenamiento jurídico, sobre el que descansa la propia aplicación de la LRSCEC (Alenza García, 2022: 33; Palomar Olmeda, 2022: 27).

de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5”, precepto este último que determina las competencias de los municipios en la materia.

En realidad, decir que los residuos de competencia municipal son aquellos gestionados por las entidades locales en ejercicio de sus competencias no es decir mucho. Es necesario ahondar un poco más en cuál es la extensión *material* de esas competencias, a fin de arrojar un poco más de luz sobre la cuestión.

El art. 12.5.a) LRSCEC alude a los “residuos domésticos”, que la norma define como aquellos “residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas” (primer y segundo inciso del art. 2.at LRSCEC)<sup>30</sup>. Además de a estos residuos que podríamos denominar como *naturalmente* domésticos, el precepto atribuye dicha calificación a los residuos *asimilados* a los anteriores en su composición y cantidad, generados por servicios e industrias, siempre que no sean consecuencia del desempeño de la actividad en cuestión<sup>31</sup> (inciso primero del art. 2.at LRSCEC *in fine*); así como a otros residuos por mera *adscripción legal* (inciso tercero del art. 2.a LRSCEC)<sup>32</sup>.

Una lectura apresurada de los preceptos citados hasta ahora podría llevarnos a la errónea consideración de asimilar de manera perfecta, siempre y en todo caso, los residuos de competencia local y los residuos domésticos. De ser así, la idea de “residuo de competencia local” sería en todo punto superflua. Sin embargo, dos son las puntualizaciones que conviene realizar en este punto.

La primera se refiere a la habilitación contenida en el inciso segundo del art. 12.5.e) LRSCEC. El precepto admite la posibilidad de que una entidad

30. El precepto incluye también entre ellos “los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria”.

31. Es decir, aquellos residuos asimilables a los domésticos generados como consecuencia de la actividad industrial de una determinada empresa, continuarán calificándose como residuos industriales, definidos en el art. 2.au) LRSCEC como aquellos “residuos resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial como consecuencia de su actividad principal”. Ninguna competencia municipal se extiende sobre ellos. Más problemática resulta la referencia a los residuos generados en servicios como consecuencia de la actividad propia del servicio, puesto que la LRSCEC no define el término “residuos de servicios”. Sí hace lo propio con los residuos comerciales, que define, en términos un tanto “sinecdóticos”, como aquellos “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” (art. 2.aq LRSCEC). Esta cuestión ya fue oportunamente apuntada por un sector doctrinal a la luz de la anterior legislación de residuos (Alenza García, 2017: 348), sin que el legislador nacional haya aprovechado la aprobación de la vigente LRSCEC para solventar la cuestión.

32. Se trata de los siguientes: “los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados”.

local asuma la gestión de los residuos comerciales no peligrosos, impidiendo que sean sus productores los que determinen el modo en el que desean gestionar sus residuos tal y como, con carácter general, prescribe el art. 20.3 LRSCEC (Ortega Bernardo, 2022: 122), siempre que dicha imposición se determine motivadamente sobre la base de criterios de mayor eficiencia y eficacia económica y ambiental. En estos casos, los residuos de competencia municipal incluirán también los “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” (art. 2.aq LRSCEC), siempre que no merezcan la calificación de peligrosos<sup>33</sup>.

Y la segunda se refiere al impacto que, en esta cuestión, puede tener el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto. Piénsese, por ejemplo, en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, cuyo art. 17 establece el régimen de obligaciones generales que componen la responsabilidad ampliada del productor de un envase, entre las que se incluye asumir la financiación o la financiación y la organización de la gestión de esos residuos, incluidos los residuos de envases domésticos (arts. 28 y ss.). Pues bien, la aprobación de esta norma incide en el ámbito material de los residuos que son competencia municipal, excluyendo su tratamiento del régimen de servicio público (Ortega Bernardo, 2010: 84).

Esto no significa necesariamente que la gestión material de estos residuos de envases domésticos deje de ser realizada por los entes locales, que podrán continuar encargándose de su recogida y tratamiento, en virtud de un convenio de colaboración suscrito con los sistemas de responsabilidad ampliada, individual o colectiva, que en su caso se constituyan (art. 32), sino que dicha gestión municipal dejará de regirse por las normas del servicio público (entrando en juego la llamada iniciativa pública económica municipal). En este caso, el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada sobre los productores de envases domésticos detrae dichos residuos del servicio público municipal de gestión de basuras. Lo mismo ocurre con los residuos de envases comerciales (arts. 35 y ss.), cuando la ordenanza

---

33. El art. 2.añ LRSCEC define los residuos peligrosos como aquel “residuo que presenta una o varias de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I y aquél que sea calificado como residuo peligroso por el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte. También se comprenden en esta definición los recipientes y envases que contengan restos de sustancias o preparados peligrosos o estén contaminados por ellos, a no ser que se demuestre que no presentan ninguna de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I” (Alenza García, 2017: 352).

local correspondiente hubiera extendido el servicio público de basuras a los residuos comerciales asimilables a los domésticos; pero no con los residuos de envases industriales (arts. 41 y ss.), que nunca han integrado el conjunto de residuos de competencia local (y, por tanto, nunca han sido responsabilidad municipal).

De resultas de todo lo anterior, la exacta delimitación de la noción de “residuos de competencia local” exige atender no solo a la LRSCEC y al concepto de residuo doméstico, sino también a las normas reglamentarias que pueda haber aprobado el Gobierno para establecer el régimen de responsabilidad ampliada del productor de un determinado producto<sup>34</sup> y a la ordenanza municipal de cada localidad.

### 3.3

#### La idea actual de “residuo municipal”: su (limitada) relevancia a efectos estadísticos

Junto a los residuos de competencia local, la LRSCEC también se refiere a los llamados “residuos municipales” como una categoría distinta a los anteriores. Antes de adentrarse en el significado que la vigente LRSCEC atribuye en la actualidad a estos últimos, conviene poner de manifiesto que el término “residuo municipal” ha sido tradicionalmente entendido como una evolución o, si se prefiere, un sinónimo del de “residuo urbano”, que tiene un profundo arraigo en nuestro derecho de residuos (Alenza García, 2017: 346) y que, a la luz de las primeras normas de residuos, fue identificado como una suerte de “residuo común” (Alenza García, 1997: 149).

No obstante lo anterior, el significado que se desprende de la definición contenida en el art. 2.av) LRSCEC es bien distinto<sup>35</sup>. En efecto, dicho

34. El art. 2.av) LRSCEC establece, en primer lugar, qué debe entenderse por residuo municipal, que incluye “los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles”, y “los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico” (definición positiva); y, en segundo lugar, excluye expresamente “los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición” (definición negativa).

35. Véanse las SSTs de 27 de julio de 2020 (ROJ STS 2648/2020) y de 27 de julio de 2020 (ROJ STS 2648/2020, 26/49/2020, 2650/2020, y 2651/2020), que reconocen la competencia exclusiva del Estado en materia de responsabilidad ampliada, negando que las comunidades autónomas puedan aprobar normas adicionales de protección en este ámbito (Pernas García, 2022: 395; Poveda Gómez, 2023: 80).

precepto no tiene incidencia competencial alguna y tiene relevancia a los solos efectos estadísticos, para determinar el grado de consecución de los objetivos cuantitativos impuestos en materia de preparación para la reutilización, reciclado y valorización. No cabe duda de que, para poder evaluar y comparar el grado de cumplimiento de estos objetivos por parte de los diferentes Estados miembros, se necesitan no solo unas reglas básicas y armonizadas de cálculo de esos objetivos<sup>36</sup>, sino también un “lenguaje común” (Santamaría Arinas, 2007: 32).

### 3.4

#### Los subproductos: una figura necesariamente diferenciada de los residuos

Los artículos referidos hasta el momento no agotan, en realidad, las definiciones contenidas en la LRSCEC. De hecho, a nuestro juicio, dos de las definiciones más relevantes para ayudar a clarificar la noción de residuo no se encuentran en la enumeración del art. 2: nos referimos a los conceptos de subproducto y de fin de la condición de residuo, que se abordan, respectivamente, en los arts. 4 y 5 LRSCEC. Nos detenemos ahora en el primero de ellos.

El origen de la noción de subproducto se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha sido el “verdadero regulador” de esta figura (Revuelta Pérez, 2023: 12), pues dibujó los contornos de esta figura y estableció los requisitos aplicables<sup>37</sup>; requisitos que, posteriormente, fueron plasmados en la definición legal, adoptada, primero, por algunos legisladores autonómicos, como el catalán (Revuelta Pérez, 2023: 20), y, después, por el legislador estatal (Alenza García, 2017: 336, 2022: 49; Terol Gómez, 2022: 70; Revuelta Pérez, 2023: 23; López Ferro, 2023: 50)<sup>38</sup>.

36. Véase al respecto el Anexo VIII de la LRSCEC.

37. La STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO, apdos. 75-85) fue el primer pronunciamiento en el que el Tribunal de Justicia reconoció que, en ciertas situaciones, era excesivo aplicar el marco legal de los residuos a sustancias que, aunque habían surgido involuntariamente durante un proceso de producción, tenían utilidad económica efectiva sin necesidad de ser objeto de un proceso de transformación o tratamiento previo.

38. No puede dejar de destacarse aquí el indudable valor inspirador e interpretativo que tuvieron diferentes instrumentos de *soft law*, en particular, la Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos, aprobada por la Comisión el 21 de febrero de 2007, que reconoció que uno de los principales problemas era “la distinción entre materiales que no son el objeto principal del proceso de producción pero que pueden considerarse subproductos que no son residuos, y los materiales que deben tratarse como residuos”, y recopiló buena parte de la jurisprudencia comunitaria en la materia.

Llegados a este punto cabe preguntarse: ¿qué son, en la interpretación del Tribunal de Justicia, los subproductos? De manera aproximada, pueden definirse como aquellas sustancias que, pese a originarse inintencionadamente en un proceso productivo<sup>39</sup>, tienen utilidad económica por sí mismas, sin necesidad de someterse a un proceso de transformación o tratamiento previo. Para entender que dicha utilidad económica es real, la reutilización del material en otro proceso productivo debe ser legal, efectiva, sin transformación previa y sin solución de continuidad<sup>40</sup>.

Se trata, a grandes rasgos, de la misma definición que contempla el art. 4.1 LRSCEC<sup>41</sup>. Este precepto pone de manifiesto la indudable apuesta por los subproductos, admitiendo la posibilidad de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico regule mediante orden ministerial determinados tipos de subproductos (art. 4.5)<sup>42</sup>, o de que sea el órgano competente de la comunidad autónoma donde el productor de la sustancia tenga su sede social quien declare, en un procedimiento administrativo, la condición de subproducto del concreto material de que se trate (art. 4.4)<sup>43</sup>.

39. Como apunta la STJCE de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, apdo. 48), el concepto de subproducto excluye los residuos de consumo, que no pueden ser reutilizados sin solución de continuidad tras el correspondiente proceso productivo en el que se originaron.

40. Entre otras: SSTJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, apdo. 39), de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso AvestaPolarit, apdos. 36-39), de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, apdo. 52) y de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, apdo. 65; y asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, apdo. 94), así como el ATJCE de 17 de noviembre de 2004 (asunto C-235/02, caso Saetti, apdos. 45-46).

41. El art. 4.1 LRSCEC mantiene los mismos requisitos que su predecesora: "Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, podrá ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes: a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente; b) Que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual; c) Que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción; y, d) Que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos y a la protección de la salud humana y del medio ambiente para la aplicación específica, y no produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente".

42. Contamos ya, de hecho, con algunos ejemplos: Orden APM/189/2018, de 20 de febrero, por la que se determina cuando los residuos de producción procedentes de la industria agroalimentaria destinados a alimentación animal, son subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; Orden APM/397/2018, de 9 de abril, por la que se determina cuándo los recortes de espuma de poliuretano utilizados en la fabricación de espuma compuesta, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; Orden TEC/852/2019, de 25 de julio, por la que se determina cuándo los residuos de producción de material polimérico utilizados en la producción de film agrícola para ensilaje, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y Orden TED/92/2022, de 8 de febrero, por la que se determina la consideración como subproducto de los orujos grasos procedentes de almazara, cuando son destinados a la extracción de aceite de orujo de oliva crudo.

43. Cabe añadir a lo anterior la posibilidad de que sea la Comisión quien desarrolle, de forma armonizada, dichos criterios de subproducto, al amparo del art. 5.2 de la Directiva 2018/851 (Revuelta Pérez, 2023: 11). No nos consta, sin embargo, que la Comisión haya hecho uso de esa facultad.

Sin duda, este último mecanismo para reconocer la condición de subproducto es una de las grandes novedades de la norma (Alenza García, 2022: 77; Revuelta Pérez, 2023: 25; López Ferro, 2023: 55).

Sin embargo, se aprecia fácilmente que, en este ámbito, el protagonismo recae sobre las comunidades autónomas, quedando relegadas las entidades locales a un papel completamente marginal, dada la ausencia de competencias con incidencia en esta cuestión. No puede pasarse por alto que el origen de los subproductos está en los procesos industriales y, precisamente, la cuestión principal estriba en distinguirlos de los residuos industriales allí generados, sobre los que las entidades locales carecen por completo de competencias.

La importancia de este concepto adquiere así un carácter más general, como noción distinta y debidamente diferenciada de la de residuo (“podrá ser considerada como subproducto y no como residuo”); y, por tanto, ajena al encorsetado régimen jurídico de los desechos (Alenza García, 2022: 48).

### 3.5

#### El “fin de la condición de residuo”: plasmación del principio de economía circular

El último de los conceptos que aquí abordamos es el de “fin de la condición de residuo”, que, aunque acostumbra a ser objeto de análisis por la doctrina junto a los subproductos (Terol Gómez, 2022: 65; López Ferro, 2023: 48), designa una realidad bien distinta.

El fin de la condición de residuo alude a ese cambio jurídico que se produce cuando una determinada sustancia, completamente valorizada<sup>44</sup>, deja de merecer la consideración de residuo y puede, por tanto, reintroducirse en el ciclo económico como un nuevo producto.

El origen de esta figura se encuentra, de nuevo, en el derecho europeo (Revuelta Pérez, 2021: 105); concretamente, en la STJUE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso Arco Chemie), que fue

<sup>44</sup>. La noción de valorización se define en el art. 2.bb) LRSCEC como “cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general”. La clave está, precisamente, en esa función útil que cumple el residuo valorizado al sustituir a otro material, mejorándose así la gestión de los recursos naturales (entre muchas otras, STJUE de 28 de julio de 2016, asunto C-147/15, caso Edilizia Mastrodonato, apdo. 38). Sin embargo, se trata de un concepto, una vez más, eminentemente casuístico (De Sadeleer, 2016: 202; 2017: 242).

el primer pronunciamiento en el que el Tribunal de Justicia deslizó la posibilidad de que un residuo cesase en tal condición<sup>45</sup>.

Sin duda, la posibilidad de dar “una nueva vida” a los residuos es un aspecto clave para avanzar hacia la economía circular (Revuelta Pérez, 2021: 93; Alenza García, 2022: 46; Ruiz de Apodaca Espinosa, 2022b: 3). Sin embargo, es necesario garantizar que se respetan ciertas cautelas, a fin de que la reincorporación de estas sustancias en el sistema de producción no ponga en riesgo ni la salud de las personas ni la protección ambiental<sup>46</sup>.

Esas cautelas fueron, desde el principio, concretadas por la jurisprudencia del TJUE y se encuentran, hoy día, previstas en la LRSCEC<sup>47</sup>. En concreto, es necesario que el residuo en cuestión se encuentre completamente valorizado<sup>48</sup> y que el material resultante sea comercial (“existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto”), técnica (“la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos”) y ambientalmente idóneo (“el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud”) para el fin al que pretenda dedicarse (“la sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas”).

A la luz de la LRSCEC, el cese en la condición de residuo puede producirse bien porque una norma reglamentaria, dictada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, haya regulado la cuestión (art. 5.1 y 2)<sup>49</sup>, o bien porque el órgano competente de la comunidad au-

45. Posteriormente, pueden verse, entre otras, las SSTJUE de 7 de marzo de 2013 (asunto C-358/11, caso Lapin), de 28 de marzo de 2019 (asunto C-60/18, caso Tallinna Vesi), de 24 de octubre de 2019 (asunto C-212/18, caso Prato Nevoso) y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi).

46. Se pone de manifiesto la necesidad de encontrar una suerte de “punto medio” que, a través de dichas cautelas, garantice la posibilidad de reintroducir dichas sustancias y materiales en el ciclo económico sin merma alguna en la protección del medio ambiente, pero alejándose de un excesivo rigorismo formal que convierta la figura del fin de la condición de residuo en algo impracticable (Alenza García, 2021: 86).

47. El art. 5.1 LRSCEC dice lo siguiente: “Determinados tipos de residuos, que hayan sido sometidos a una operación de valorización, incluido el reciclado, podrán dejar de ser considerados como tales, a los efectos de lo dispuesto en esta ley, siempre que se cumplan todas las condiciones siguientes: a) Que las sustancias, preparados u objetos resultantes deban ser usados para finalidades específicas; b) Que exista un mercado o una demanda para dichas sustancias, preparados u objetos; c) Que las sustancias, preparados u objetos resultantes cumplan los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y, d) Que el uso de la sustancia, preparado u objeto resultante no genere impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud humana”.

48. Véanse las SSTJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, apdo. 94) y de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Pallin Granit, apdo. 46), así como la STJUE de 7 de marzo de 2013 (asunto C-358/11, caso Lapin, apdo. 57), entre otras.

49. También en este punto el Ministerio ha dictado ya algunas órdenes ministeriales regulando la materia: Orden APM/205/2018, de 22 de febrero, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el aceite usado procesado procedente del tratamiento de

tónoma donde el gestor de residuos tenga su sede social haya solicitado expresamente dicho reconocimiento, en el marco de un procedimiento administrativo (art. 5.3)<sup>50</sup>.

De nuevo, se constata el carácter preeminente de las competencias que tienen reconocidas en este ámbito las comunidades autónomas. Sin embargo, el papel que pueden jugar las entidades locales en la promoción y el desarrollo de la figura del fin de la condición de residuo es mucho mayor que en el caso de los subproductos. No puede pasarse por alto que, al margen de los incentivos que puedan establecerse, por ejemplo, en las estrategias locales de economía circular que pudieran aprobar las Administraciones municipales (art. 12.5.e LRSCEC), estas son gestoras de residuos y, por tanto, pueden hacer uso de esta figura valorizando directamente los residuos objeto de tratamiento por ellas mismas. O, en el caso de que la gestión de los residuos de competencia municipal haya sido encomendada a un concesionario, la entidad local licitadora puede prever, en los pliegos, la valorización de residuos y su posterior venta (una vez reconocido expresamente el fin de la condición de residuo) como condición de ejecución del contrato (art. 202 LCSP) o, incluso, que sea el propio licitador quien la incluya en su oferta como mejora (art. 145.7 LCSP).

Además, los eventuales ingresos derivados de la venta de aquellos residuos recuperados deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones

---

aceites usados para su uso como combustible deja de ser residuo; Orden APM/206/2018, de 22 de febrero, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el fuel recuperado procedente del tratamiento de residuos MARPOL tipo c para su uso como combustible en buques deja de ser residuo; Orden TED/363/2020, de 20 de abril, por la que se modifican las anteriores Órdenes APM/205/2018, de 22 de febrero, y APM/206/2018, también de 22 de febrero; Orden TED/426/2020, de 8 de mayo, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el papel y cartón recuperado destinado a la fabricación de papel y cartón deja de ser residuo; Orden TED/1522/2021, de 29 de diciembre, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el caucho granulado y el polvo de caucho, obtenidos del tratamiento de neumáticos fuera de uso y destinados a ciertas aplicaciones, dejan de ser residuos, y por las que se modifican las anteriores Órdenes TED/426/2020, de 8 de mayo, APM/205/2018, de 22 de febrero, y APM/206/2018, también de 22 de febrero; y Orden TED/646/2023, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo.

50. A las anteriores posibilidades, cabe añadir la facultad de la Comisión de regular el fin de la condición de un determinado residuo de manera armonizada (art. 6 de la Directiva [UE] 2018/851), como ya hizo al aprobar el Reglamento (UE) n.º 333/2011 del Consejo, de 31 de marzo de 2011, por el que se establecieron los criterios que permiten determinar cuándo la chatarra de hierro, acero y aluminio, incluida la chatarra de aleación de aluminio, deja de ser residuo; el Reglamento (UE) n.º 1179/2012 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2012, por el que se establecieron los criterios que permiten determinar cuándo el vidrio recuperado deja de merecer la consideración de residuo; y el Reglamento (UE) n.º 715/2013 de la Comisión, de 25 de julio de 2013, por el que se establecieron los criterios que permiten determinar cuándo la chatarra de cobre deja de merecer la consideración de residuo.

locales, tanto al cuantificar la tasa prevista en el art. 11.3 LRSCEC<sup>51</sup> como al calcular la contribución financiera de los productores de producto en los sistemas de responsabilidad ampliada (art. 43 LRSCEC)<sup>52</sup>, cuando proceda la participación de los municipios (art. 44 LRSCEC).

## 4

### Los principios de la política de residuos: nuevos desarrollos

La Directiva 2018/851 introdujo pocos cambios en la regulación de los principios de la política de gestión de residuos que recoge, de forma dispersa, la vigente Directiva 2008/98, marco de residuos, y que el legislador español agrupó, en la —derogada— Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, en un capítulo específico dedicado a esta cuestión y a las competencias administrativas<sup>53</sup>. El legislador europeo, en efecto, solo consideró necesario incidir en la ordenación del principio de jerarquía de gestión, buscando mejorar su aplicación, en aras de la economía circular.

El legislador español, como no podía ser de otra forma, ha incorporado las nuevas exigencias del principio de jerarquía de gestión derivadas del derecho europeo, aunque, como veremos, ha decidido introducir alguna mejora en otros principios. El preámbulo de la LRSCEC, tras recordar el importante papel que jugó su antecesora en la concreción de los principios generales aplicables en el campo de los residuos, por la incorporación del principio de jerarquía de residuos, anuncia su reforzamiento. La obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, según el legislador estatal, “[...] fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas para contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas”.

Nada indica el preámbulo sobre las alteraciones introducidas en el resto de postulados. Y, aunque mencione “los principios de la economía circu-

51. El precepto exige que la tasa refleje “el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

52. Esta contribución financiera deberá cubrir, entre otros, los costes de la recogida separada de residuos y su posterior transporte y tratamiento, teniendo en cuenta “los ingresos de la preparación para la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y, en su caso, de las cuantías de los depósitos no reclamadas”.

53. La —derogada— Ley 10/1998, de Residuos, recogía los principios de gestión de residuos de forma dispersa, al igual que hacía la Directiva 75/442, en su versión originaria y tras la modificación que llevó a cabo la Directiva 91/156, como, por ejemplo, el principio de gestión ambientalmente adecuada (art. 12.1) o el principio de autosuficiencia y proximidad (art. 16.1).

lar”, lo cierto es que la LRSCEC no recoge ningún nuevo principio y siguen siendo los mismos que recogía su antecesora (Santamaría Arinas, 2022: 68).

La Ley 7/2022 dedica a los “principios de la política de residuos” la práctica totalidad del segundo capítulo del título preliminar, esto es, cinco de sus siete preceptos (arts. 7 a 11), dejando a las competencias administrativas los dos restantes. Los citados preceptos recogen los siguientes principios: 1.º) Protección de la salud humana y el medio ambiente (art. 7); 2.º) Jerarquía de residuos (art. 8); 3.º) Autosuficiencia y proximidad (art. 9); 4.º) Acceso a la información y a la justicia y participación en materia de residuos (art. 10); y 5.º) Costes de la gestión de los residuos (principio “quien contamina, paga”) (art. 11). Veamos, sintéticamente, las principales novedades de la LRSCEC en este aspecto.

La formulación del añejo “principio de protección de la salud humana y el medio ambiente” (art. 7 LRSCEC), que ya figuraba en la Directiva 75/442<sup>54</sup>, se mantiene en términos prácticamente idénticos y solo se han introducido pequeños cambios respecto de la Ley 22/2011 (Santamaría Arinas, 2022: 70).

Su primer apartado, en efecto, sigue obligando a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos se gestionan sin riesgo para la salud humana y sin causar daños ambientales. Las únicas novedades atañen a los dos últimos elementos en que se concreta este mandato de “gestión ambientalmente correcta” de los residuos (Alenza García, 2012: 225), pues el primero (evitar daños en el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora) no ha cambiado. La modificación introducida en la letra b, relativa a “las incomodidades a evitar” por las autoridades competentes en la materia, se concreta en la inclusión, junto a los ruidos y los olores, de los “humos”; y, por último, la incidencia negativa de la gestión de los residuos que debe evitarse no solo se refiere ya a “paisajes” y a “lugares de especial interés legalmente protegidos”, sino que se extiende a “espacios protegidos” (letra c).

De forma similar, la coherencia que exigía el apartado segundo entre las medidas que se adopten en materia de residuos y las estrategias de lucha contra el cambio climático se extiende, en la LRSCEC, a las “correspondientes políticas de salud pública”.

Pocos cambios se aprecian, en suma, respecto de este principio capital de la gestión de residuos en la LRSCEC, que ha fundamentado en las últimas décadas no pocas declaraciones de incumplimiento de la Directiva marco de

---

54. El art. 4 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, establecía: “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente y, en particular: sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; sin atentar contra los lugares y los paisajes”.

residuos por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y es que, según el citado tribunal, el art. 13 (gestión ambientalmente correcta de los residuos), en la medida en que no concreta las medidas que deben adoptar los Estados, les obliga en cuanto al resultado a alcanzar, disponiendo aquellos, por tanto, de un amplio margen de apreciación para elegirlos. No obstante, la persistencia de situaciones de hecho contrarias a los objetivos perseguidos por el precepto (por ejemplo, vertederos ilegales) puede poner de manifiesto que los Estados han sobrepasado dicho margen de apreciación<sup>55</sup>.

Según el Tribunal de Justicia, además, los entes locales están obligados a cumplir este precepto en caso de corresponderles el tratamiento de los residuos, y la degradación ambiental es inherente a la presencia de residuos en un vertedero (entre otras, SSTJUE de 10 de junio de 2010, Comisión/Portugal, C-37/09; y de 15 de marzo de 2017, Comisión/España, C-563/15).

Particularmente importante es, como se ha anticipado, la incidencia de la LRSCEC en el principio de jerarquía de residuos. La Ley 7/2022, en efecto, contiene desarrollos de calado en este principio; avances que traen causa, en gran medida, de la Directiva 2018/851. Veamos su configuración originaria y las novedades de la norma estatal.

El art. 8.1 de la —derogada— Ley 22/2011, en cumplimiento de las previsiones de la Directiva 2008/98, obligó a las autoridades competentes a aplicar un orden de prioridad en el desarrollo de las políticas y la legislación de residuos, esto es, la prevención; la preparación para la reutilización; el reciclado; otro tipo de valorización (incluida la valorización energética); y, por último, la eliminación<sup>56</sup>.

La imposición de esta jerarquía de gestión requería desarrollar políticas de residuos que favorecieran el reciclaje y la valorización y que evitaran la eliminación, pues el legislador pretendía que la Unión Europea se convirtiera en una “sociedad del reciclado”, que evitara la generación de residuos y que utilizara los residuos como recursos (De Sadeleer, 2016: 230)<sup>57</sup>.

55. Puede verse, respecto a nuestro país, la STJUE de 15 de marzo de 2017, asunto C— 563/15, que declaró el incumplimiento del art. 13, en conexión con el art. 15.1 de la Directiva 2008/1998, por la existencia durante años de más de 50 vertederos ilegales. Resulta de interés también la STJUE de 16 de julio de 2015, asunto C-140/14, que declaró el incumplimiento de Eslovenia de este principio, pues recordó la obligación de los municipios de cumplir las obligaciones que impone la citada Directiva, en caso de corresponderles el tratamiento de los residuos generados en su territorio. En el asunto C-250/18, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento de Croacia, por vulneración del art. 13 de la citada Directiva, debido a la existencia de un vertedero ilegal, situado en un terreno que no estaba preparado para el depósito de residuos. Entre otras cosas, el Tribunal de Justicia afirmó que el mantenimiento de dicha situación inalterada durante un período de tiempo largo conducía necesariamente al deterioro ambiental.

56. Sobre este principio pueden verse, entre otros, Alenza García (2012: 252-257); De Sadeleer (2016); Santamaría Arinas (2022); Olea Godoy (2023); Pernas García (2023a, 2023b).

57. Considerando 28 de la Directiva 2008/1998.

Este orden de prioridades en la gestión de residuos, sin embargo, podía alterarse, pues el art. 8.2, al igual que la Directiva 2008/98 (art. 4.2)<sup>58</sup>, contenía una especie de “cláusula de salvaguardia” (Santamaría Arinas, 2022: 73) que permitía modificaciones en caso de ser necesario respecto de determinados flujos de residuos. Las causas solo podían ser ambientales (conseguir el “mejor resultado ambiental”) y se requería una intensa justificación previa basada en un “enfoque de ciclo de vida sobre los impactos de la generación y gestión” de los residuos en cuestión. Además, la Ley 22/2011 exigía tener en cuenta —esto no figuraba así en la Directiva 2008/98— “los principios de precaución y sostenibilidad, la viabilidad técnica y económica, la protección de los recursos así como el conjunto de impactos ambientales sobre la salud humana, económicos y sociales, de acuerdo con los artículos 1 y 7”. Santamaría Arinas (2022: 75) ha cuestionado la transposición de esta excepción en el derecho español, por mezclar sin criterio factores contemplados en la Directiva, así como su mantenimiento en la LRSCEC.

Aspecto esencial de la modificación de la Directiva marco de residuos de 2018 fue la obligación, que el nuevo apartado tercero del art. 4 impuso a los Estados, de incentivar la aplicación de la jerarquía de gestión mediante instrumentos económicos y otras medidas (art. 4.3) y la introducción del nuevo anexo IV bis, que contiene un listado de quince posibles medidas a adoptar por los Estados, como, por ejemplo, los sistemas de pago por generación de residuos (punto 2); el establecimiento de sistemas de depósito y devolución (punto 5); o los “Incentivos económicos para las autoridades regionales y locales, en particular para fomentar la prevención de residuos e intensificar los sistemas de recogida separada, evitando apoyar el depósito en vertederos y la incineración” (punto 12)<sup>59</sup>.

58. El art. 4.2 de la Directiva 2008/98 establecía: “2. Cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos”.

59. El Anexo IV bis de la Directiva preveía los siguientes ejemplos de instrumentos económicos y medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos: “1. Tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable; 2. Sistemas de pago por generación de residuos (“pay-as-you-throw”) que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados; 3. Incentivos fiscales a la donación de productos, en particular alimentos; 4. Regímenes de responsabilidad ampliada del productor para diferentes tipos de residuos y medidas para aumentar su eficacia, su rentabilidad y su gestión; 5. Sistemas de depósito y devolución y otras medidas para incentivar la recogida eficiente de productos y materiales usados; 6. Correcta planificación de las inversiones en infraestructura de gestión de residuos, en particular a través de fondos de la Unión; 7. Contra-

Centrándonos en la Ley 7/2022, el art. 8.2, como no podía ser de otra forma, obliga expresamente a las autoridades competentes, a la hora de aplicar la jerarquía de residuos, a utilizar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras, como las previstas en el Anexo V, que reproduce la lista indicativa de ejemplos y medidas de la Directiva de residuos, tras la modificación de 2018 (Anexo IV).

Santamaría Arinas (2022) entiende que la mera remisión del art. 8.2 a los quince ejemplos del Anexo V no asegura la “obligatoriedad” perseguida por la Directiva, y considera que aquellos servirán de poco si no se extraen de este principio exigencias de circularidad que limiten la discrecionalidad de las autoridades competentes para planificar y evaluar la gestión de los residuos.

Pernas García (2022), por su parte, considera un gran avance que el ordenamiento positivo haya pasado, en aras de la economía circular, de permitir a los Estados aplicar instrumentos económicos a exigirlo. Para este autor, la LRSCEC no es continuista, sino que tiene un gran potencial transformador, sobre todo en el ámbito de la gestión de residuos de competencia local, orientado a la efectividad de la jerarquía de residuos. La norma define un sistema interconectado de instrumentos económicos dirigidos a cambiar el comportamiento de los actores responsables de la generación y gestión de residuos (Pernas García, 2023b: 88), que se concreta, como luego se verá, en el art. 11.3 de la Ley, en la obligación de las entidades locales de establecer una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación.

En todo caso, se trata de un principio cuya aplicación, de nuevo, deja un amplio margen de apreciación a los Estados según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pues, por ejemplo, se ha rechazado que la normativa italiana que consideró las instalaciones de incineración de residuos de “infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente” (STJUE de 8

---

tación pública sostenible para incentivar una mejor gestión de los residuos y el uso de productos y materiales reciclados; 8. Supresión progresiva de las subvenciones que no son compatibles con la jerarquía de residuos; 9. Uso de medidas fiscales o de otros medios para promover la utilización de productos y materiales preparados para su reutilización o reciclado; 10. Apoyo a la investigación y la innovación en tecnologías de reciclado avanzadas y refabricación; 11. Uso de las mejores técnicas disponibles para el tratamiento de residuos; 12. Incentivos económicos para las autoridades regionales y locales, en particular para fomentar la prevención de residuos e intensificar los sistemas de recogida separada, evitando apoyar el depósito en vertederos y la incineración; 13. Campañas de concienciación pública, en particular sobre la recogida separada, la prevención de residuos y la reducción de los vertidos de basura, e inclusión de estas cuestiones en la educación y la formación; 14. Sistemas de coordinación, incluso por medios digitales, de todas las autoridades públicas competentes que participan en la gestión de residuos; 15. Promoción continua del diálogo y la cooperación entre todos los interesados en la gestión de los residuos y fomento de los acuerdos voluntarios y la presentación de informes sobre residuos por parte de las empresas”.

de mayo de 2019) vulnerara ese postulado<sup>60</sup>. Lo mismo ocurrió con la decisión de un Estado de considerar residuo, en lugar de combustible, el aceite vegetal usado que su titular pretendía utilizar como biocombustible, al no figurar en la lista de combustibles autorizados, pese a reconocerse su conexión con la jerarquía de residuos y la economía circular (STJUE de 24 de octubre de 2019, *Prato Nevoso*)<sup>61</sup>.

Debemos referirnos, por último, a los desarrollos sobre los “principios de autosuficiencia y proximidad” que contiene el art. 9 LRSCEC pues el resto de principios se analizan en otros trabajos de esta obra.

La LRSCEC, como su antecesora, sigue obligando a las Administraciones competentes (actualmente, al Ministerio de Transición Ecológica y a las comunidades autónomas) a establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación y de valorización de residuos domésticos mezclados que utilicen las “mejores técnicas disponibles” (art. 9.1). Según la norma, dichos residuos deben eliminarse o valorizarse en una de las instalaciones más próximas a su lugar de generación (art. 9.2), pero se ha precisado que dicha obligación se proyecta sobre la denominada “fracción resto”; y que las comunidades autónomas deben aplicar el principio de autosuficiencia en el ejercicio de sus competencias en este ámbito.

Otro aspecto novedoso es la introducción de un párrafo final que permite expresamente, para proteger la red de instalaciones de eliminación y de valorización de residuos domésticos, limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el art. 32.3<sup>62</sup>. Esta previsión es acorde con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (por todas STJUE, de 12 de diciembre de 2013, *Rang Sells*)<sup>63</sup>.

60. Asunto C-305/18. Según el Tribunal de Justicia, “el hecho de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal califique las instalaciones de incineración de residuos de ‘infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente’ no significa que el legislador nacional pretenda apartarse de las indicaciones resultantes del principio de ‘jerarquía de residuos’ que establece la Directiva sobre residuos. [...] corresponde a los Estados miembros decidir qué medio es más adecuado para dar cumplimiento al principio de ‘jerarquía de residuos’, estos también deben observar otras disposiciones de la Directiva sobre residuos que establecen obligaciones más específicas”.

61. Asunto C-212/18. La Sentencia establece: “[...] 42 Ha de velarse por que la normativa de que se trata en el litigio principal no obste a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98, entre los que se encuentran el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos prevista por el artículo 4 de dicha Directiva o, como resulta de los considerandos 8 y 29 de esta, la valorización de residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular” (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Veski, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 27).

62. Sobre las implicaciones de estos dos principios en el transporte de residuos pueden verse, entre otros, De Sadeleer (1994); Alenza García (2012: 230-239); Santamaría Arinas (2013); Ruiz de Apodaca Espinosa (2015); Trias Prats (2016: 320-322; 2021: 336-338).

63. Asunto C-292/12. El Tribunal de Justicia establece: “[...] las autoridades de los Estados miembros están autorizadas a regular o a organizar la gestión de los residuos a los que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2008/98 de tal manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima. 63. Por lo tanto, debe considerarse, por lo que respecta a los residuos destina-

Con todo, el desarrollo más importante de la LRSCEC en este punto ha sido la introducción de un nuevo apartado (Santamaría Arinas, 2022: 81), que trata de extender la aplicación del principio de proximidad a la valorización de los residuos no domésticos. A estos efectos, el art. 9.3 obliga a “favorecer” el tratamiento de estos residuos en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, si bien atendiendo a factores como la eficiencia y la protección ambiental en la gestión de los residuos. Como ha puesto de relieve el citado autor, el legislador español ha incrementado el nivel de protección establecido en la Directiva 2008/98 respecto del principio de proximidad.

## 5

### Consideraciones finales

La LRSCEC ha asumido plenamente el paradigma de la economía circular y ha reconocido a las entidades locales un papel protagonista en este ámbito. Varias son las herramientas a través de las cuales las Administraciones locales están llamadas a contribuir, al menos en lo relativo a los residuos de su competencia, a una economía más resiliente y sostenible, donde los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible.

La idea de residuo de competencia municipal no puede ser asimilada, de forma automática, a la de residuo doméstico. Su exacta delimitación debe hacerse, una vez más, caso a caso, puesto que depende de cuáles son los residuos sobre los que el Ayuntamiento haya extendido su ámbito material de actuación en la correspondiente ordenanza (por ejemplo, si ha incluido o no los residuos comerciales no peligrosos) y de los regímenes de responsabilidad ampliada que, en su caso, se hayan establecido (como evidencian, por ejemplo, los residuos de envases domésticos).

Distintos de los anteriores son los “residuos municipales”, a pesar de la similitud léxica evidente entre una y otra categoría. La LRSCEC ha introducido ambos conceptos —junto a muchos otros, como prueba de la notable complejidad que viene adquiriendo el derecho de residuos—, relegando el segundo de ellos a una función meramente estadístico-descriptiva.

---

dos a su eliminación y a los residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares y, en su caso, de otros productores, que un Estado miembro está facultado para atribuir a las corporaciones locales, en el ámbito geográfico que considere más adecuado, competencias en materia de gestión de los residuos generados en su territorio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que para el mismo se derivan del artículo 16 de la Directiva 2008/98 y que, en el marco de sus competencias, esas corporaciones pueden prever que el tratamiento de esos tipos de residuos tenga lugar en la instalación adecuada más próxima”.

El avance más significativo de la Ley 7/2022 en cuanto a los principios generales en el campo de la gestión de los residuos atañe al de “jerarquía de gestión” y se concreta en la obligación que se impone a las Administraciones públicas de utilizar instrumentos económicos que garanticen su efectividad; obligación que se concreta para las entidades locales en el establecimiento de una tasa o de una prestación patrimonial de carácter público no tributaria que permita implantar sistemas de pago por generación.

## 6 Bibliografía

- Alenza García, J. F. (1997). *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Instituto Nacional de Administración Pública – Boletín Oficial del Estado.
- (2002). Nuevos residuos, nuevos vertederos y viejos problemas: la necesidad de políticas locales de residuos. *Actas al IV Congreso de Derecho Ambiental*, 221-247.
  - (2012). Los principios de la política de residuos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 23, 215-258.
  - (2017). El concepto jurídico de residuo y sus clases. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 38, 327-353.
  - (2020). La economía circular en el Derecho ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102 (2), 225-249.
  - (2021). La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular. En A. Nogueira y X. Vence (dirs.), *Redondear la economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias* (pp. 65-96). Thomson Reuters Aranzadi.
  - (2022). Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos: Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de condición de residuos (arts. 1 a 6). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 29-64.
  - (2023a). El impacto de la economía circular en el ordenamiento de los residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 4-13.
  - (2023b). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, 14, 239-268.
- De Sadeleer, N. (1994). La circulation des déchets et le Marché unique européen. *Revue du Marché Unique Européen*, 1, 89-110.
- (2016). *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*. Bruylant.
  - (2017). La economía circular entre la valorización y la eliminación de residuos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 38, 229-246.

- Gómez Expósito, Á. (2020a). Finanzas sostenibles y bonos verdes ante la emergencia climática. En I. Revuelta Pérez y M.ª J. Alonso Mas (dirs.), *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (pp. 431-460). Aranzadi Thomson-Reuters.
- (2020b). Secretos empresariales y derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12 (2).
  - (2022). El papel de las entidades locales en la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 256, 98-102.
- Gorgescu-Roegen, N. (2014). *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press.
- Kirchherr, J., Reike, D. y Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221-232.
- Loperena Rota, D. (2003). *Desarrollo sostenible y globalización*. Aranzadi Thomson-Reuters.
- López Ferro, A. (2023). La regulación de los subproductos y del fin de la condición de residuo en la Unión Europea y España. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 48-57.
- López Ramón, F. (2000). Problemas del régimen general de residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 108, 501-532.
- Martín Mateo, R. (1977). *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1992). *Tratado de Derecho Ambiental* (Tomo II). Trivium.
- Martín Mateo, R. y Rosa Moreno, J. (1998). *Nuevo ordenamiento de la basura*. Trivium.
- Nogueira López, A. (2022). ¿Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 11-27.
- Olea Godoy, W. F. (2023). La jerarquía de residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105.
- Ortega Bernardo, J. (2010). Los modelos actuales de gestión de residuos: modelo público para los residuos urbanos, modelo de gestión privada para los residuos peligrosos y modelo de monopolios para la gestión separada de los envases y residuos de envases. En Á. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas* (pp. 55-105). Madrid: Consejo Económico y Social.
- (2022). Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 97-137.

- (2023). Las competencias de los municipios ante el moderno Derecho de gestión de residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 66-76.
- Palomar Olmeda, A. (2022). Objeto, finalidad y ámbito de aplicación. En A. Palomar Olmeda y A. Descalzo González (dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 27-64). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Pernas García, J. J. (2002). Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto comunitario de residuo. Comentario a la sentencia de 18 de abril de 2002. *Revista Vasca de Administración Pública*, 21, 319-338.
- (2022). Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54 y 60). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 387-479.
  - (2023a). El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 105-140.
  - (2023b). Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 86-97.
- Poveda Gómez, P. (2023). La responsabilidad ampliada del productor de que garantiza la más eficaz gestión de los residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 76-85.
- Revuelta Pérez, I. (2021). Fin de la condición de residuo y economía circular en el derecho europeo. En I. Revuelta Pérez y J. Ochoa Monzó (dirs.), *Economía circular y responsabilidad social* (pp. 91-118). Thomson Reuters.
- (2022). Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 669-695.
  - (2023). Los subproductos en la nueva ordenación de los residuos: un (lento) avance hacia la economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 140, 1-31.
- Ruiz de Apodaca Espinosa, Á. (2013). Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. En E. Blasco Hedo (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados* (pp. 29-48). CIEMAT.
- (2015). El traslado interautonómico de residuos, los principios de autosuficiencia y proximidad y la unidad de mercado. En A. Embid Irujo (coord.), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho ambiental en recuerdo a Ramón Martín Mateo* (pp. 501-526). Cizur Menor: Aranzadi.

- (2021). Economía circular y legislación autonómica: especial referencia a la legislación navarra. En I. Revuelta Pérez y J. Ochoa Monzó (dirs.), *Economía circular y responsabilidad social* (pp. 203-235). Thomson Reuters.
- (2022a). Previsiones para el ámbito local contenidas en la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 253, 24-44.
- (2022b). La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones. *Revista de Derecho VLex*, 215, 1-8.

Santamaría Arinas, R. J. (2002). A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuo peligroso. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, 177-208.

- (2004). La noción comunitaria de residuo como concepto jurídico indeterminado. *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 73-90.
- (2007). *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*. Aranzadi Thomson-Reuters.
- (2013). Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 159, 261-287.
- (2016). Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta: la Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 117, 36-45.
- (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (1), 1-37.
- (2022). Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 65-95.

Serrano Paredes, O. (2004). Aportaciones recientes de la jurisprudencia del TJCE en torno al concepto de residuo: los llamados indicios. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 6, 125-137.

Terol Gómez, R. (2022). Los subproductos y el fin de la condición de residuo: caracterización y régimen. En A. Palomar Olmeda y A. Descalzo González (dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 65-89). Thomson-Reuters Aranzadi.

Trias Prats, B. (2016). El traslado de residuos en el ámbito intraestatal. Su encuadre en el régimen comunitario de los traslados transfronterizos. En F. J. Sanz Larruga (dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis* (pp. 294-309). Valencia: Tirant lo Blanch.

- (2021). Traslado de residuos (arts. 31 y 32). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra-21, 311-344.