

a | MÁSTER
UNIVERSITARIO
EN DERECHO AMBIENTAL

ELSA GUTIÉRREZ SAN MILLÁN

**REVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y
COMERCIALES Y DE BIORRESIDUOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE
RESIDUOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (PERPA) 2017-2024 DE
ACUERDO A LA MODIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO**

TRABAJO DE FIN DE MASTER

Dirigido por la Dra. Aitana de la Varga Pastor

Tarragona

2022

RESUMEN

La Unión Europea ha llevado a cabo una profunda revisión de la normativa europea relacionada con los residuos. Las nuevas directivas emanadas del Plan de acción para una economía circular en Europa revisan de modo sustancial la política y los objetivos de la gestión de los residuos, teniendo en cuenta no solo la prevención, sino el ciclo de vida del producto y el aprovechamiento del residuo como recurso. Estas directivas fueron incorporadas al ordenamiento jurídico español, con la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El presente trabajo se desarrolla sobre la revisión del Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (PERPA) 2017-2024, en relación a las novedades que ha incorporado la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, respecto a la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y que sirvió de base normativa de la elaboración del citado plan. En concreto, se han analizado los ámbitos de los residuos domésticos y comerciales y los biorresiduos, con el fin de incorporar los cambios derivados del análisis normativo en estos sectores en la planificación de estas áreas en el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (PERPA) 2017-2024.

ABREVIATURAS

AEE	aparatos eléctricos y electrónicos
AIU	Aceites industriales usados
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades autónomas
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
COGERSA	Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos en Asturias
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EELL	Entidades locales
INE	Instituto Nacional de Estadística
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSC	Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados
LRSECE	Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular
PERPA	Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias
RAEEs	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
RAP	Responsabilidad ampliada del productor
RCD	Residuos de construcción y demolición
RD	Real Decreto
REPP	Registro de Productores
ROHS	Restriction of Hazardous Substances / restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VFU	Vehículos fuera de uso

ÍNDICE

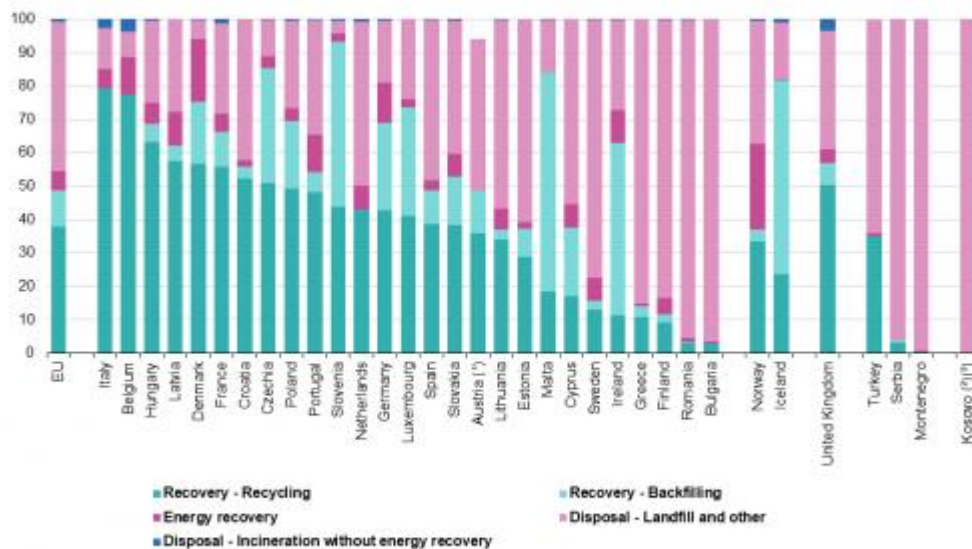
INTRODUCCIÓN.....	6
1 MARCO NORMATIVO ACTUAL EN LA GESTION DE RESIDUOS. ESPECIAL MENCIÓN A LOS RESIDUOS DOMÉSTICOS Y COMERCIALES Y LOS BIORRESIDUOS	13
1.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA UE EN MATERIA DE RESIDUOS	13
1.2 PAQUETE DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR	15
1.3 ACTUALIZACIÓN DEL MARCO DE NORMATIVO ESTATAL EN MATERIA DE RESIDUOS	18
2 ESTADO DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA DE RESIDUOS. SITUACIÓN DE PARTIDA.....	21
3 LOS RESIDUOS DOMÉSTICOS Y BIORRESIDUOS. CONCEPTO.....	24
4 LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR. NOVEDADES DESTACABLES EN MATERIA DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y BIORRESIDUOS.....	30
5 LA GESTION DE RESIDUOS EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS	43
6 EL PLAN ESTRATÉGICO DE RESIDUOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (PERPA) 2017-2024.....	47
6.1 PROGRAMA DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y COMERCIALES.....	49
6.1.1 Línea 6: Análisis de medidas y propuestas de actuación	53
6.1.2 Línea 07: Análisis de medidas y propuestas de actuación	62
6.1.3 Línea 08: Análisis de medidas y propuestas de actuación	63
6.1.4 Línea 09: Análisis de medidas y propuestas de actuación	67
6.2 PROGRAMA DE BIORRESIDUOS.....	69
6.2.1 Línea 13: Análisis de medidas y propuestas de actuación	71
7 CONCLUSIONES.....	76
8 BIBLIOGRAFÍA.....	80

INTRODUCCIÓN

Los impactos que en el medio ambiente y sobre la salud de las personas provocan los residuos son innegables. Los productos que habitualmente utilizamos en nuestra vida cotidiana se convierten tras su uso, se podría decir que poco uso, en un residuo, y aunque ya hemos incorporado en nuestro día a día el principio de jerarquía en la gestión de residuos, como un orden de prioridad de lo que constituye la mejor opción para el medio ambiente y por lo tanto para nuestra salud, centrada en la prevención en la generación, sin olvidar la preparación para la reutilización, el reciclaje y otras formas de valorización, la realidad es que, aunque se ha avanzado de forma sustancial en el seno de la UE, todavía queda margen para actuar.

Existe una diferencia sustancial en relación a la gestión de los residuos entre los distintos Estados miembros de la UE, marcada por sus políticas particulares, en las que se priman unos sistemas frente a otros, dando lugar a toda una serie de especiales características para cada país, tal como se puede observar en la siguiente figura sobre el tratamiento de los residuos en la UE. Los vertederos son prácticamente inexistentes en la Europa noroccidental, donde desempeña un papel importante el reciclaje y la práctica habitual para la eliminación de los residuos es la incineración. Los vertederos en cambio siguen siendo populares en el este y el sur de Europa.

Waste treatment by type of recovery and disposal, 2018
(% of total treatment)



(*) No data available for energy recovery and incineration without energy recovery.

(**) No data available for incineration without energy recovery.

(*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

Source: Eurostat (online data code: env_wasrft)

En relación a los residuos municipales y partiendo de los datos suministrados por EUROSTAT, se observa que en 2020, la cantidad de residuos municipales generados

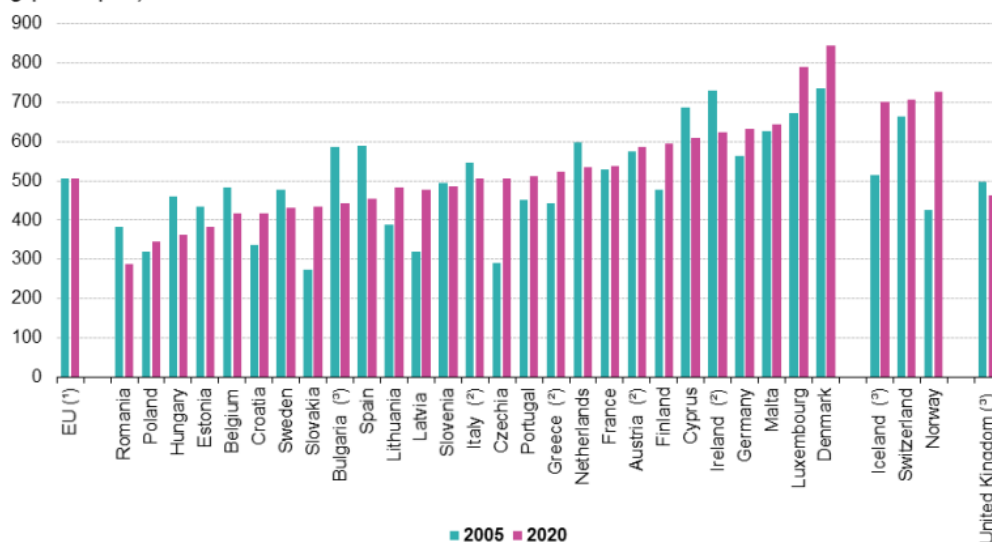
por persona en la UE ascendió a 505 kg, 4 kg por persona más que en 2019 y 38 kg más que en 1995. En total, la UE generó 225,7 millones de toneladas de residuos municipales en 2020, un aumento del 1% con respecto a 2019 (+1,8 millones de toneladas) y del 14% con respecto a 1995 (+27,7 millones de toneladas).

La generación de residuos municipales varió considerablemente entre los Estados miembros de la UE. En 2020, Dinamarca y Luxemburgo fueron los mayores generadores de residuos municipales, con 845 kg y 790 kg per cápita, respectivamente, seguidos de Malta (643 kg) y Alemania (632 kg).

Rumanía (287 kg), Polonia (346 kg) y Hungría (364 kg) lideraron en términos de registrar la menor generación de residuos municipales por persona este año. España generó en 2020 la cantidad de 455 Kg de residuos.

Municipal waste generated, 2005 and 2020

(kg per capita)



Note: Countries are ranked in increasing order by municipal waste generation in 2020.

(¹) Estimated.

(²) Ireland, Italy, Greece, Austria, 2019 data.

(³) Bulgaria, Iceland, United Kingdom 2018 data.

eurostat

La tasa de vertido (residuos vertidos como parte de los residuos generados) en la UE se redujo del 61% en 1995 al 23% en 2020.

Esta reducción puede atribuirse en parte a la aplicación de la legislación europea, por ejemplo, la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. Además, la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, estipulaba que los Estados miembros estaban obligados a reducir la cantidad de residuos urbanos biodegradables destinados a los vertederos al 75% antes del 16 de

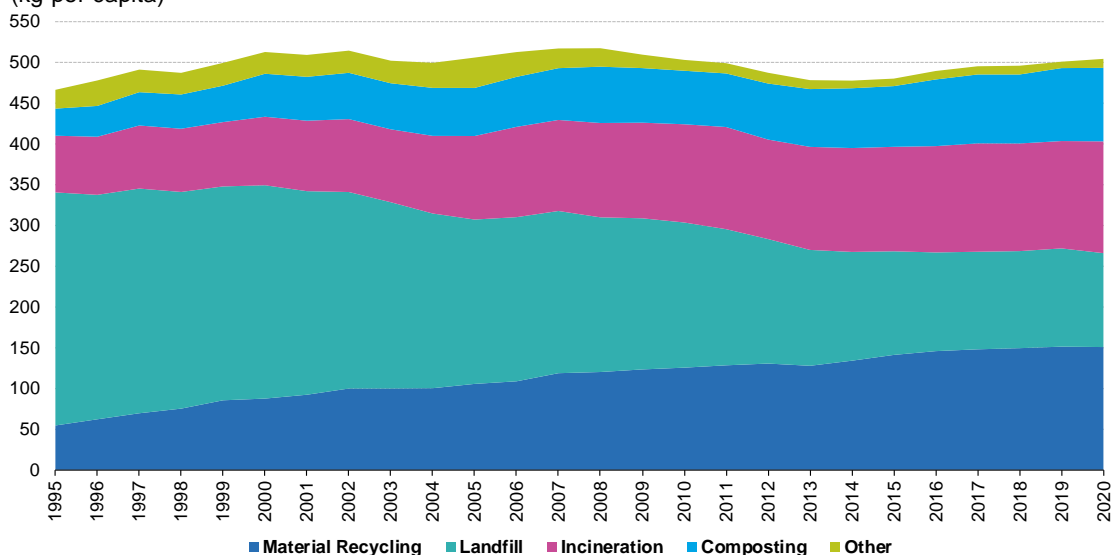
julio de 2006, al 50% antes del 16 de julio de 2009 y al 35% antes del 16 de julio de 2016. La reducción se calculó sobre la base de la cantidad total de residuos urbanos biodegradables producidos en 1995. La Directiva ha llevado a los países a adoptar diferentes estrategias para evitar que la fracción orgánica de los residuos municipales acabe en los vertederos. El compostaje, la incineración y el tratamiento mecánico-biológico (incluida la estabilización física) han sustituido al vertido directo.

Como resultado de las distintas políticas para la correcta gestión de los residuos, la cantidad de residuos reciclados (reciclado de materiales y compostaje) pasó de 37 millones de toneladas (87 kg per cápita) en 1995 a 107 millones de toneladas (241 kg per cápita) en 2020 con una tasa de crecimiento media anual del 4,3%. La proporción de residuos municipales reciclados en general aumentó del 19% al 48%.

La incineración de residuos también ha crecido de manera constante, aunque no tanto como el reciclaje y el compostaje. Desde 1995, la cantidad de residuos municipales incinerados en la UE ha aumentado en 31 millones de toneladas o un 105% y representó 61 millones de toneladas en 2020. Los residuos municipales incinerados han aumentado así de 70 kg per cápita a 137 kg per cápita.

Municipal waste treatment, EU, 1995-2020

(kg per capita)



Note: estimated by Eurostat.

Source: Eurostat (online data code: env_wasmun)

Parece que ha llegado el momento de cambiar el paradigma en la producción de residuos no solo se trata de reducir la generación de los mismos que se puede considerar un primer paso en la correcta gestión de los mismos, sino en ver que los residuos pueden ser fuente de materias primas y por tanto reducir la gran dependencia de recursos materiales y energéticos que tiene actualmente la UE. La Comisión

Europea presentó en septiembre de 2020 su Plan de acción sobre materias primas fundamentales, este plan detalla las materias primas esenciales, es decir aquellas que son vitales para la economía y presentan un alto riesgo en el suministro, examina los desafíos actuales y futuros, proponiendo acciones para reducir la dependencia que tiene Europa de terceros países, diversificando el suministro, mejorando la circularidad y la eficiencia de los recursos, a la vez que se fomenta el abastecimiento responsable en todo el mundo¹.

En este sentido la UE ha iniciado la transición hacia una economía circular, que claramente implica un cambio del modelo conocido, tal como como manifiesta DE LA VARGA PASTOR “debe comportar un cambio de sistema y de modelo, un cambio sistémico completo. Debe suponer un cambio con una perspectiva holística y, por lo tanto, un cambio social y global que no debe ceñirse a un solo ámbito (como es el de los residuos), con una función heurística, de innovación.”²

La pandemia del COVID-19 ha revelado la fragilidad del sistema de consumo en el que nos hemos instalado, la rapidez con la que pueden interrumpirse las cadenas de suministro y la poca posibilidad de respuesta dentro de las fronteras de la UE. El aumento de la demanda de las materias primas tras la pandemia, que junto con un acceso a los recursos cada vez más limitado, a veces por razones geopolíticas o por otras circunstancias sobrevenidas, como el caso de la guerra entre Ucrania y Rusia, que aunque de carácter unilateral, dado el carácter global de la economía en la que nos encontramos, está desencadenando un notable encarecimiento de materias primas, fuentes de energía y materiales, que puede provocar y de hecho ya está provocando una grave inestabilidad del sistema socioeconómico europeo.

En este sentido, la UE lanzó en 2015 el Plan de acción para una economía circular en Europa, con el fin de llevar a cabo una serie de acciones que revisaran de modo sustancial la política y los objetivos de la gestión de los residuos, teniendo en cuenta no solo la prevención, sino el ciclo de vida del producto y el aprovechamiento del residuo como recurso. Se propuso la revisión de la parte central de la legislación

¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

² DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2020). “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, Actualidad Jurídica Ambiental Núm. Especial 102/2, pp. 177-204.

relativa a los residuos en 2018: Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, Directiva (UE) 2018/852/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos , y Directiva (UE) 2018/849, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Así pues resulta evidente que desde 2018 se ha realizado una profunda revisión de la normativa europea relacionada con los residuos. Como no podía ser de otra manera, estas nuevas directivas fueron incorporadas al ordenamiento jurídico español, apareciendo con cierto retraso la regulación nuclear en este proceso de transición hacia una economía circular, con la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

La visión de la gestión de residuos que incorpora la nueva reglamentación, no es precisamente continuista con el modelo anterior, sino que pretende dar un impulso innovador a medidas que eran necesarias como la ampliación del espectro de residuos separados en origen y su ubicación temporal para ejecutarlas, así como poner coto a problemas recurrentes como el tema de los residuos alimentarios y los plásticos de un solo uso. Estas circunstancias han puesto de manifiesto la necesidad de revisar la planificación que sobre la gestión de residuos han realizado las distintas administraciones al amparo del artículo 14³ de la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

En este sentido, este trabajo de fin de máster consistirá en analizar el impacto de la nueva normativa de residuos en el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (PERPA) 2017-2024, y de la posibilidad de actualización y dificultades de

³ Artículo 14. Planes y programas de gestión de residuos.

2. Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales en su caso, de conformidad con esta Ley.

Los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y la estimación de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas en materia de residuos y en otras normas ambientales.

consecución de los objetivos fijados de acuerdo a la modificación del marco normativo, centrándose en el ámbito de los residuos domésticos y comerciales y biorresiduos.

Destacar aquí, que este trabajo es eminentemente práctico, entendiéndose como tal, la necesidad que tiene la Administración de actualizar el contenido de sus políticas ambientales a la realidad normativa existente. Asimismo existe un claro interés por parte de la autora de este trabajo, que además es funcionaria de la Administración del Principado de Asturias, en el área de medio ambiente, de dar a conocer las novedades que incorpora la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y cómo pueden éstas afectar al contenido del plan de gestión de residuos autonómico y establecer soluciones y alternativas con el fin de actualizar el mismo.

No ha sido fácil tener una visión de distintos autores expertos en residuos sobre la afectación que la nueva legislación va a tener en la planificación de las administraciones sobre la gestión de residuos, básicamente porque la aparición de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ha tenido lugar durante el desarrollo de este trabajo, si bien se ha revisado la bibliografía existente en relación a la aparición de las distintas directivas emanadas del Plan de acción para una economía circular en Europa y de su incorporación en la actualidad de la gestión de residuos, dejando patente sus dificultades de encaje y desarrollo en las circunstancias económicas y sociales actuales.

De manera que el eje fundamental de este estudio es el análisis que la autora ha realizado sobre las novedades que ha incorporado la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, respecto a la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En concreto, se han analizado los ámbitos de los residuos domésticos y comerciales y los biorresiduos, con el fin de incorporar los cambios derivados del análisis normativo en estos sectores en la planificación de estas áreas en el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (PERPA) 2017-2024.

Ciertamente no parece sencillo adaptarse a estos nuevos retos que han emanado de la normativa europea y que implican cambios sustanciales en la forma que el mundo desarrollado tiene de consumir, voraz con los recursos y materias primas, cada vez más limitados. La economía circular debe competir con un enemigo potente, “el

consumismo”, tal como manifiesta NOGUEIRA LÓPEZ⁴. El futuro nos apremia y parece que es ya el momento de adaptarse a las nuevas circunstancias, porque la otra posibilidad, la de dejarse ir, no parece recomendable si queremos un mundo como el que hemos conocido.

No quisiera acabar este trabajo sin expresar mi gratitud hacia la Dra. Aitana de la Varga Pastor, por todo el tiempo dedicado a la elaboración del mismo, por transmitirme sus conocimientos y por hacer fácil lo difícil, por contagiarme su entusiasmo por el conocimiento del complejo mundo de la gestión de los residuos, por marcarme el camino y por animarme siempre, no me cabe duda de que sin su apoyo no hubiera sido posible llevar a buen puerto este trabajo, siempre gracias.

⁴ NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, InDret, Revista para el análisis del derecho 3/2019, pp. 1-29.

1 MARCO NORMATIVO ACTUAL EN LA GESTION DE RESIDUOS. ESPECIAL MENCIÓN A LOS RESIDUOS DOMÉSTICOS Y COMERCIALES Y LOS BIORRESIDUOS

1.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA UE EN MATERIA DE RESIDUOS

No cabe duda de que la UE ha sido pionera en la conservación y defensa del medio ambiente, si bien la aparición de la Comunidad Europea, perseguía, en un principio, fines económicos y sociales, no constituyendo los asuntos medioambientales una prioridad, ya durante la década de los 70 se empezó a poner el foco en el medio ambiente en el contexto de la expansión económica y la mejora de la calidad de vida, que está en la raíz de las primeras iniciativas comunitarias en este ámbito.

En la Conferencia cumbre de París (19 y 20 de octubre de 1972), los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, reconocieron que debía prestarse una atención especial al entorno, apareciendo el primer programa de acción que estableció el marco de la política medioambiental comunitaria para el período 1973 a 1976, “Programa de acción (CECA, Euratom, CEE) en materia de medio ambiente, 1973-1976” dando lugar a la adopción de una serie de directivas sobre la protección del aire y el agua, la lucha contra la contaminación sonora, la conservación de la naturaleza y la gestión de los residuos.

Las primeras directivas relacionadas con los residuos datan de 1975. La Directiva 75/442/CEE, que establece el marco legislativo para la manipulación de residuos en la UE, fue modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991, con el fin de establecer una terminología común en varios conceptos importantes en la gestión de residuos, concretar las operaciones de eliminación y valorización y fomentar el reciclado de los residuos y su reutilización como materias primas, todo ello con el fin de unificar criterios en todos los países de la entonces CEE.

La Directiva 75/442/CEE, que instauró a nivel comunitario una reglamentación para la eliminación de residuos fue derogada y sustituida por la Directiva 2006/12/CE, a fin de aclarar la distinción entre residuos y no residuos y entre recuperación y eliminación y de codificar la legislación de residuos. Si bien fue el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente el que instó a la adopción de medidas destinadas a garantizar la separación en origen, la recogida y el reciclado de flujos prioritarios de residuos que se vio reflejado en la Directiva que la sustituyó.

La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos (directiva marco de residuos), estableció como fin

contribuir a ir transformando la UE en una «sociedad del reciclado», que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los residuos como un recurso. El concepto del residuo como recurso fue afianzándose en varios documentos de fijación de objetivos de la UE posteriores a la directiva, “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” del año 2010 y “Una Europa que utilice eficazmente los recursos” donde aparece por vez primera el concepto de economía circular.

Una mención especial merece la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos” de 2011, donde se establece un objetivo intermedio en 2020: “los residuos se gestionarán como recursos. Los residuos per cápita registrarán un marcado descenso. El reciclado y la reutilización de los residuos serán opciones económicamente atractivas para los operadores públicos y privados, ya que la recogida selectiva estará muy extendida y se habrán desarrollado mercados funcionales para las materias primas secundarias. Se reciclarán más materiales, incluidos los que tengan un impacto significativo sobre el medio ambiente y las materias primas fundamentales. La legislación sobre residuos se aplicará en su totalidad. Se habrá erradicado el transporte ilegal de residuos. La recuperación de energía se limitará a los materiales no reciclables, se habrá eliminado prácticamente la descarga en vertederos y el reciclado de alta calidad estará garantizado”.

Lo cierto es que aún queda mucho por hacer y lo que se deseaba para 2020, sigue apareciendo en el horizonte de la UE, ya que los objetivos establecidos no han sido alcanzados, si bien la revisión de la Directiva 2008/98/CE marco de residuos, parece que sí va a permitir alcanzar a la UE sus objetivos con medidas concretas en ámbitos bien definidos.

1.2 PAQUETE DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR

En julio de 2014, la Comisión Europea presentó un paquete inicial de economía circular⁵, con la filosofía de que los residuos se reduzcan al mínimo y que cuando un producto llegue al final de su vida útil, sus materiales puedan seguir formando parte de la economía, pudiendo ser utilizados una y otra vez, de manera que los residuos se conviertan en recursos. Las medidas clave en una economía circular serán, cuando los productos se conviertan en residuos, la reutilización, la reparación y el reciclaje.

En el año 2015, la Comisión retiró la propuesta legislativa sobre residuos incluida en el paquete inicial para dar paso a una propuesta más ambiciosa y presentó, en diciembre de ese año, un Plan de acción para la economía circular establecido en la Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 2015 titulada «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» que cubrirá todas las vertientes de la economía circular. Como parte de ese nuevo paquete de economía circular la Comisión presentó la modificación de las siguientes directivas:

- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva marco sobre residuos),
- Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos;
- Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases;
- Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil,
- Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE,
- y la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

El Plan de acción fija 5 flujos de residuos prioritarios:

⁵ Turning waste into a resource Moving towards a 'circular economy'. European Parliament. Briefing 2014.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/545704/EPRS_BRI\(2014\)545704_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/545704/EPRS_BRI(2014)545704_REV1_EN.pdf)

- Plásticos
- Residuos alimentarios
- Materias primas críticas
- Residuos de la construcción y demolición
- Biomasa y productos de base biológica

La finalidad es convertir a Europa en una sociedad eficiente en el uso de los recursos, que produzca menos residuos y que utilice como recurso, siempre que sea posible, los que no pueden ser evitados. Sustituir una economía lineal basada en producir, consumir y tirar, por una economía circular en la que se reincorporen al proceso productivo los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas y evitar la generación de residuos.

El 14 de junio de 2018 fueron publicadas en el DOUE, con un plazo de trasposición de dos años las siguientes directivas:

- La Directiva 851/2018/UE por la que se revisa la Directiva Marco de residuos
- La Directiva 850/2018/UE por la que se revisa la Directiva de vertederos
- La Directiva 852/2018/UE por la que se revisa la Directiva de envases y residuos de envases
- La Directiva 849/2018/UE por la que se revisan las Directivas de vehículos, de RAEEES y de pilas

En el contexto del Plan de acción, la Comisión llegó a la conclusión, en la Estrategia europea sobre el plástico prevista en su Comunicación de 16 de enero de 2018 titulada «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular», de que debía abordarse el aumento constante de la generación de residuos plásticos y del abandono de esos residuos plásticos en el medio ambiente. A tal fin se aprobó la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Avanzando en las medidas en favor de la economía circular aplicadas desde 2015, la Comisión desarrolló un Nuevo Plan de Acción para la economía circular, teniendo en cuenta que hasta el 80% de los impactos medioambientales de los productos se

determinan en la fase de diseño⁶. El plan de acción de la CE establece siete áreas clave esenciales para lograr una economía circular: plásticos, textiles, residuos electrónicos, alimentos; agua y nutrientes, embalaje, baterías y vehículos; edificaciones y construcción y sobre estas materias ampliar el alcance de la Directiva sobre diseño ecológico más allá de los productos relacionados con la energía, de forma que el marco de diseño ecológico sea aplicable a la gama más amplia posible de productos y propicie la circularidad. Regulando los siguientes aspectos⁷:

- mejorar la durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad de los productos, abordar la presencia en ellos de sustancias químicas peligrosas e intensificar su eficiencia en cuanto al uso de energía y de recursos;
- aumentar el contenido reciclado de los productos sin menoscabo de su rendimiento y su seguridad;
- posibilitar la refabricación y el reciclado de alta calidad;
- reducir la huella de carbono y la huella ecológica;
- limitar el uso de productos de un solo uso y contrarrestar la obsolescencia prematura;
- prohibir la destrucción de los bienes duraderos que no hayan sido vendidos;
- incentivar los «productos como servicios» u otros modelos similares en los que los productores conservan la propiedad del producto o la responsabilidad por su rendimiento a lo largo de su ciclo de vida;
- movilizar el potencial de digitalización de la información sobre productos, incorporando soluciones como pasaportes, etiquetado y marcas de agua digitales;
- recompensar a los productos con arreglo a sus diferentes resultados en materia de sostenibilidad, por ejemplo, vinculando las prestaciones de alto nivel a los incentivos.

⁶ Ecodesign your future. How ecodesign can help the environment by making products smarter. EUROPEAN COMMISSION.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d42d597-4f92-4498-8e1d-857cc157e6db>

⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

1.3 ACTUALIZACIÓN DEL MARCO DE NORMATIVO ESTATAL EN MATERIA DE RESIDUOS

Actualmente está vigente la siguiente normativa en materia de residuos en el ámbito Estatal:

- Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario.
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases⁸.
- Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, por el que se establecen medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos, policloroterfenilos y aparatos que los contengan (modificado por el Real Decreto 228/2006).
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso (última modificación Real Decreto 731/2020)
- Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados.
- Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos (última modificación Real Decreto 27/2021).
- Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

⁸ Está pendiente de aprobarse el Real Decreto de Envases y Residuos de Envases, con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico interno la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, así como los preceptos establecidos para los envases de plástico de un solo uso contemplados en la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, que deroga esta normativa.

- Real Decreto 219/2013, de 22 de marzo, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos.
- Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Fija las particularidades en la incineración de residuos.
- Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (última modificación Real Decreto 27/2021)
- Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.
- Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.
- Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.
- Órdenes Ministeriales (subproductos y fin de condición de residuo).

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, fue revisada y derogada con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico interno las dos normas comunitarias en materia de residuos de mayor calado, la modificación de la normativa marco y la relativa a determinados plásticos:

- 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,
- Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Como consecuencia, en fecha 9 de abril de 2022, se publicó en el BOE la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, la cual entró en vigor al día siguiente, 10 de abril de 2022, salvo algunos preceptos. Asimismo está pendiente de aprobarse el Real Decreto de Envases y Residuos de Envases, que transpondrá la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30

de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, así como los preceptos establecidos para los envases de plástico de un solo uso contemplados en la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, la nueva normativa pretende:

- Garantizar la protección del medio ambiente y la salud humana mediante la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión.
- Favorecer la transición a una economía circular, garantizando el funcionamiento del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo.
- La prevención y reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático.
- Desarrollar el régimen de responsabilidad ampliada del productor para todos los envases y residuos de envases.
- La revisión de determinados preceptos del régimen jurídico vigente en materia de gestión de residuos.
- La regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados.
- El establecimiento de un impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables.

Es evidente que se están planteando retos muy importantes en la gestión de los residuos, pero tal vez hace falta un importante impulso que aún no se ha dado a ciertos problemas recurrentes en la gestión de los residuos y que están relacionados con el refuerzo o, al menos, la clarificación de las condiciones que determinan el fin de la condición de residuo, o la distinción entre la condición jurídica de los subproductos y la de las materias primas secundarias, así como la regulación de la etapa de diseño de los productos como parte fundamental en la generación de residuos. Cabe esperar, pues, que los desarrollos normativos de la economía circular “traerán consigo una intensificación de tendencia a la sectorialización” tal y como señala ALENZA GARCÍA⁹.

⁹ ALENZA GARCÍA, José Francisco, La economía circular en el Derecho ambiental. Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN-e 1989-5666, N.º. 102, 2, 2020.

2 ESTADO DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA DE RESIDUOS. SITUACIÓN DE PARTIDA

La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, establecía en su artículo 11.2., entre otros aspectos, los objetivos de preparación para la reutilización y reciclaje exigido a los Estados miembros: “Con objeto de cumplir los objetivos de la presente Directiva y de avanzar hacia una sociedad europea del reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se logran los siguientes objetivos:

a) antes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50% global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos.”

Esta obligación se recoge en la normativa española emanada de la directiva, a través del artículo 22.1. de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: “a) antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso”.

Para ver el grado de cumplimiento de estas exigencias se parte de los datos recogidos en la Memoria Anual de generación y gestión de residuos. Residuos de competencia municipal. 2019 del MITERD¹⁰ (último documento disponible).

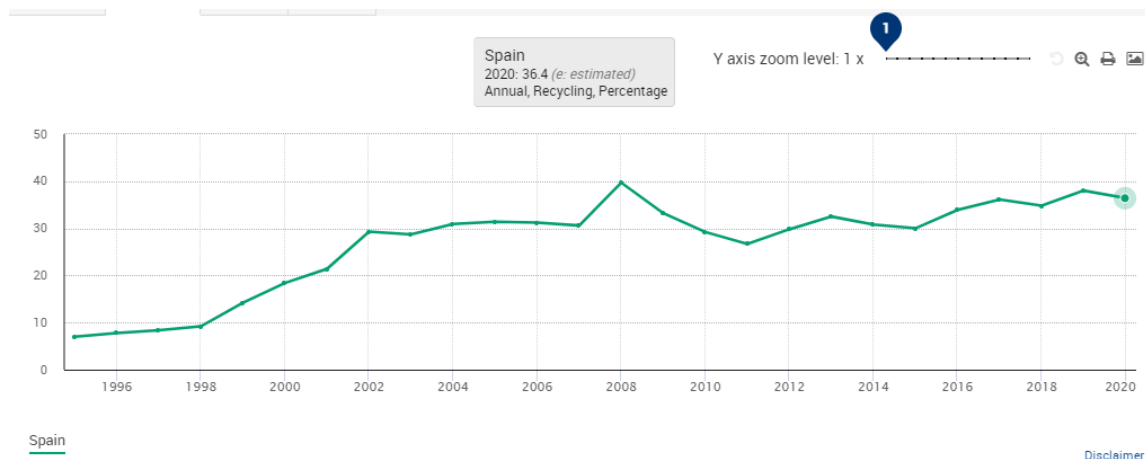
¹⁰ MEMORIA ANUAL DE GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS RESIDUOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL. 2019. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE. DIRECCION GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y CALIDAD AMBIENTAL.

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Memoria-anual-generacion-gestion-residuos.aspx>

CANTIDAD DE RESIDUOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL RECOGIDOS EN ESPAÑA. 2019

Fuente	Código LER - RESIDUO	Generación	Reciclado	Compostaje	Vertido	Incineración
MITECO	20 03 01 Mezclas de residuos municipales	17.034.229	742.119	3.349.719	10.677.702	2.264.689
	20 01 01 Papel y cartón	1.287.418	1.287.418	0	0	0
	20 01 02 Vidrio	15.910	15.910	0	0	0
	20 01 08 Residuos biodegradables de cocinas y restaurantes	879.693	0	557.776	234.819	87.098
	20 02 01 Residuos biodegradables de parques y jardines	288.966	0	164.802	111.092	13.072
	15 01 06 Envases mezclados	827.965	526.606	0	249.984	51.375
	15 01 07 Envases de vidrio	889.076	889.076	0	0	0
INE	20 01 40 Residuos metálicos	21.887	21.855	0	32	0
	20 01 39 Residuos de plástico	39.506	30.803	0	6.286	2.417
	20 01 38 Residuos de madera	139.473	125.809	0	4.138	9.526
	20 01 10 Residuos textiles	47.258	29.781	0	14.590	2.886
	20 01 21 Equipos desechados					
	20 01 23 Equipos desechados					
	20 01 35 Equipos desechados					
	20 01 36 Equipos desechados	57.710	52.861	0	4.849	0
	20 01 33 Residuos de pilas y acumuladores	2.047	2.047	0	0	0
	20 01 34 Residuos de pilas y acumuladores					
	20 03 02 Residuos de mercados					
	20 03 07 Residuos voluminosos	730.551	654.539	0	61.471	14.541
	20 02 02 Tierras y piedras de parques y jardines	0	0	0	0	0
TOTAL		22.261.690	4.378.825	4.072.296	11.364.964	2.445.604
%			19,7	18,3	51,1	11,0

Asimismo se revisan los datos existentes en EUROSTAT en relación al porcentaje de residuos reciclados, con datos disponibles de 2020.



Se puede observar que el porcentaje de residuos reciclados en España se sitúa en el 36,4%, bastante lejos de los objetivos fijados por la normativa europea para 2020, del 50%.

Bajo estas circunstancias, un total de 16 organizaciones han denunciado al Estado español ante la CE por el continuado incumplimiento del objetivo de reutilización y reciclaje de residuos urbanos marcado por la UE, del 50% como mínimo para 2020¹¹. Según las 16 organizaciones, se denuncia la falta de implementación de las medidas necesarias para conseguir alcanzar dicho porcentaje: “El Estado español no ha desempeñado prácticamente ninguna de las recomendaciones ofrecidas en los

¹¹<https://www.ecologistasenaccion.org/162414/la-comision-europea-acepta-la-denuncia-de-16-organizaciones-al-estado-espanol-por-la-gestion-de-los-residuos/>

informes oficiales realizados por la Comisión Europea y, especialmente, las recomendaciones del sistema de alerta temprana, en el que ya se indicaba que España estaba en riesgo de no alcanzar el objetivo para 2020 si no tomaba acciones serias”.

En otro orden de cosas, la CE ha instado a España¹² a incorporar plenamente al derecho nacional las nuevas directivas europeas sobre gestión de residuos, la Directiva (UE) 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, así como la Directiva (UE) 2018/852, relativa a los envases y residuos de envases; de lo contrario, advertía que procedería a elevar el caso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Finalmente y tras casi dos años de retraso tras la fecha establecida para la trasposición de las directivas, como ya vimos, en fecha 31 de marzo de 2022 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó definitivamente la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, tras incorporar varias enmiendas al texto en el Senado, donde el proyecto de ley se aprobó la semana anterior. En fecha 9 de abril de 2022 se publicó en el BOE la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Mientras tanto queda pendiente de trasposición la Directiva (UE) 2018/852, relativa a los envases y residuos de envases, En septiembre de 2021 se sometió a información pública el Proyecto de real decreto sobre envases y residuos de envases y aunque se esperaba su aprobación el primer trimestre de 2022, esto aún no ha sucedido.

¹² Paquete de procedimientos de infracción de junio de 2021: principales decisiones. COMISIÓN EUROPEA.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_21_2743

3 LOS RESIDUOS DOMÉSTICOS Y BIORRESIDUOS. CONCEPTO

La Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados, definía en su artículo 3, los “residuos domésticos” como aquellos “residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas; se consideran también residuos domésticos los similares a los anteriores generados en servicios e industrias.”

Asimismo, tienen también consideración de residuos domésticos “los 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.”

Por otro lado, tendrán igual consideración de residuos domésticos “los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.”

Se entiende que los residuos de competencia local, serán los residuos domésticos generados en los comercios, los hogares y los servicios, es decir aquellos generados en actividades asimilables a las domésticas en cualquiera de los ámbitos relacionados. En relación a los residuos domésticos que se produzcan en la industria, estos formarán parte de la competencia local siempre y cuando así esté establecido en sus ordenanzas sectoriales¹³.

En cuanto al tratamiento de estos residuos, de forma general, el artículo 25.2. b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA) la gestión de residuos sólidos urbanos.

Ahondando en las competencias sobre su gestión, el artículo 26 de la citada ley establece:

“1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

¹³ Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. 2021.

https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518mainproyectedeleyderesiduosysc_tcm30-526418.PDF

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

(...)

2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.”

Asimismo, el artículo 86.2 de la LBRL declara la reserva en favor de las entidades locales de la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

En cuanto a la legislación sectorial, el artículo 12.5 de la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, concretaba este tratamiento en los siguientes términos:

- Como servicio obligatorio para las Entidades Locales o las Diputaciones Forales, la recogida, transporte y tratamiento de los residuos de hogares, comercios y servicios.
- Se estará a lo establecido en las ordenanzas, la normativa de las Comunidades Autónomas, siempre en el marco de la LRSC.
- Las Entidades Locales, podrán elaborar programas de prevención y gestión de residuos.
- Las Entidades Locales, podrán gestionar los residuos no peligrosos y domésticos generados en las industrias.
- La forma de gestión puede llevarse a cabo, de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales. Además la gestión se puede realizar directamente o con cualquier otra forma prevista en la LBRL.

A modo de resumen, se puede afirmar que el Estado tiene la competencia para establecer la legislación básica de residuos, en tanto que se trata de una materia de protección ambiental, las CCAA son competentes para la ejecución de la normativa, tanto la legislación básica estatal como de las normas autonómicas que la desarrollen, e incluso dictar normas adicionales de protección¹⁴ y finalmente a las entidades locales les corresponderá la gestión de los residuos, básicamente los mal llamados residuos sólidos urbanos, es decir, los residuos domésticos.

¹⁴ Artículos 149.1.23ª y 148.1.9ª de la Constitución Española.

El tratamiento que la LBRL hace de la gestión de los residuos, se basa únicamente en un servicio del municipio al ciudadano, centrado en la recogida de los mismos, de manera que se iguala a otros servicios a los que se obliga al municipio (saneamiento, abastecimiento de agua, etc.), si bien es obvio que la gestión de los residuos ha adquirido un carácter de escala global, en el que las líneas maestras de actuación se marcan en ámbitos muy superiores a las entidades locales. Lo que originariamente daba lugar al vertido en vertederos dependientes de los municipios ha ido dando paso a otras formas de gestión acordes con las líneas de actuación que ha ido emanando de organismos internacionales¹⁵ y de la propia UE.

La LBRL no ha sabido adaptarse a la actualidad existente, a pesar de haberse planteando diversas mejoras en la redacción. La última en 2013 mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), que no acaban de poner en consonancia la LBRL y la legislación sectorial de residuos y mucho menos recoger la actual visión circular de la gestión de los residuos.

En la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se incorporan pocas modificaciones respecto a la definición establecida en la LRSC, para los residuos domésticos y comerciales. En concreto para los residuos domésticos, se hace una distinción de residuos peligrosos y no peligrosos, y se detalla que los generados en servicios e industrias serán domésticos siempre y cuando no se generen como consecuencia de las actividades propias de esos sectores. Se incluyen específicamente, los aceites de cocina usados y los colchones dentro de este grupo de residuos.

Se incorpora la definición de «residuos municipales» en el artículo 2, si bien, el fin último de esta definición es el de fijar los criterios para el cálculo de consecución de objetivos de la UE, sin que se pueda ver afectada la distribución de competencias existente desde la Ley 22/2011, la realidad es que se aclara el concepto de los residuos de competencia local:

“av) «Residuos municipales»:

1.º 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

¹⁵ Declaración de la Asamblea General de la ONU adoptada en Río de Janeiro el 27 de julio de 2012 (Río+20): “[A]poyamos la gestión de los desechos mediante la aplicación del concepto de las 3 erres (reducción, reutilización y reciclado)”.

acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles,

2.º 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. Los residuos municipales no comprenden 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.”

El artículo 12 de Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, dedicado a delimitar las competencias administrativas, define el reparto competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, sin que existan cambios sustanciales a lo establecido en la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, quedando en el ámbito de la competencia local, “la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor.”

En cuanto al concepto de biorresiduo, este sufre una ligera ampliación en cuanto a su ámbito de aplicación en la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular:

- Se distinguen claramente, el residuo biodegradable vegetal y los residuos alimentarios y de cocina y se siguen manteniendo los residuos comparables asociados a la industria alimentaria.
- Se introducen en el concepto de residuos alimentarios y de cocina, los generados en oficinas, mayoristas, comedores y servicios de restauración colectiva, con el fin de ampliar el marco de producción de estos residuos, introduciendo productores ya existentes como oficinas, mayoristas y comedores y adaptándose a nuevas circunstancias de generación de alimentos, como los servicios de restauración colectiva.

Todo ello con un fin claro y es el tratamiento específico que a los residuos alimentarios y de cocina que se le da en la nueva ley, en su artículo 19¹⁶, sobre reducción de residuos alimentarios.

Siguiendo la estela de la UE, donde se pretende fomentar el uso de productos fertilizantes obtenidos de los biorresiduos como materias primas secundarias de calidad, siendo éste un pilar fundamental del concepto de economía circular¹⁷, la LRSCEC establece la obtención de enmiendas orgánicas a partir de la separación en origen de este tipo de residuos, mediante el compostaje y digestión anaerobia, disminuyéndose de manera sustancial las impurezas como polímeros, metales pesados y vidrio.

Finalmente se puede afirmar, que aunque la LBRL no ha sabido incorporar a las nuevas líneas que se marcan en la gestión de los residuos y que van más allá de un mero trámite asistencial al ciudadano, el ordenamiento jurídico existente y por tanto la “primacía” de la normativa sectorial de residuos emanada de las directivas comunitarias, ha de proporcionar un funcionamiento coordinado de las distintas administraciones con el fin de cumplir con las directrices establecidas en la UE sobre la gestión de los residuos.

¹⁶ Se establece un orden de prioridad para tratar los excedentes alimentarios con el fin de evitar su gestión posterior como residuos, siempre primando la menor transformación posible y por lo tanto el menor gasto energético del aprovechamiento, se fomentará la donación y otros tipos de redistribución para consumo humano, la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos y su uso como subproductos en otra industria.

¹⁷ El Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) N° 1069/2009 y (CE) N° 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) N° 2003/2003, establece disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE.

Artículo 2 Definiciones

2) «producto fertilizante UE»: un producto fertilizante que está provisto del marcado CE cuando se pone a disposición en el mercado

ANEXO II Categorías de materiales componentes (CMC)

Un producto fertilizante UE estará constituido únicamente por materiales componentes que cumplan los requisitos para una o varias de las CMC que se enumeran en el presente anexo.

PARTE I DESIGNACIÓN DE CMC

CMC 1: Sustancias y mezclas de materiales vírgenes CMC 2: Plantas, partes de plantas o extractos vegetales CMC 3: Compost CMC 4: Digestato de cultivos frescos CMC 5: Digestato distinto del digestato de cultivos frescos CMC 6: Subproductos de la industria alimentaria CMC 7: Microorganismos CMC 8: Polímeros de nutrientes CMC 9: Polímeros distintos de los polímeros de nutrientes CMC 10: Productos derivados en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1069/2009 CMC 11: Subproductos con arreglo a la Directiva 2008/98/CE.

En este sentido y tal como establece SANTAMARÍA ARINAS encarar los nuevos requisitos de la economía circular va a exigir “retos jurídicos específicos del sector no tanto en el tradicional ámbito prestacional, sino, más bien, en el ámbito de la ordenación de las fases previas de la gestión. Lo cual engloba no solo la “recogida”, sino también las obligaciones de entrega y separación en origen (prerrecogida), incluyendo el control efectivo de su cumplimiento, así como incentivos (incluso fiscales) para fomentar la prevención.”¹⁸

¹⁸ SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular, Cuadernos de Derecho Local. ISSN: 1696-0955, 2018, págs. 127-156.

4 LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR. NOVEDADES DESTACABLES EN MATERIA DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y BIORRESIDUOS.

Se analizan a continuación las novedades que se incluyeron con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de dos normas comunitarias en materia de residuos:

- 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,
- Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Se procedió a la revisión de algunas disposiciones de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, la cual se deroga, tras más de 10 años de aplicación. Se estudian a continuación las más importantes relacionadas con los residuos domésticos y biorresiduos:

El “Artículo 1. Objeto y finalidad”, trata de definir el fin último de la ley. Se incluye como novedad el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de los productos con el fin de que el uso de ciertos productos generen un menor residuo o un residuo más fácilmente gestionable, traduciéndose en el aumento de la prevención y el reciclado desde el diseño del producto.

En este sentido, dentro de la responsabilidad ampliada del productor (RAP), se introducen circunstancias antes no tenidas en cuenta, como son, el derecho a la reparación, la vigilancia de las prácticas de obsolescencia prematura, así como la posibilidad de restringir la entrada en el mercado de productos con un impacto negativo en la salud humana y el medio ambiente.

Obviamente estas particularidades no se desarrollan de un modo específico en la ley. Se espera un desarrollo reglamentario posterior sobre el diseño de los productos, en la medida que la UE ya está incidiendo sobre esta problemática¹⁹. En concreto se ha comenzado con el establecimiento de estrategias de diseño sostenible sobre dos productos con un impacto importante en la generación de residuos en el marco de la

¹⁹ Pacto Verde: nuevas propuestas para hacer de los productos sostenibles la norma y fomentar la independencia de Europa en materia de recursos. COMISIÓN EUROPEA.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2013

UE, los textiles y la construcción. De tal manera que, los requisitos mínimos generales aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor están contenidos en la ley, si bien se espera el desarrollo normativo de la RAP de cada flujo de residuos en los correspondientes reales decretos²⁰.

El “Artículo 2. Definiciones” incorpora como novedad principal, que se detallan dentro de los residuos domésticos, la distinción entre peligrosos y no peligrosos, los aceites de cocina usados, los textiles y colchones, todo ello con el fin de establecer plazos para la recogida separada obligatoria de los mismos.

Asimismo se distingue el residuo alimentario con el fin de posibilitar su reutilización posterior.

Se diferencian los aceites de cocina usados de los aceites usados para distinguir el origen industrial de los segundos y por tanto como norma general el origen mineral o sintético de los mismos.

Se incluyen modificaciones de las definiciones ya existentes, como en el caso de biorresiduos con el fin de actualizar su ámbito de aplicación y se incluye el concepto de residuo municipal a efectos del cálculo del objetivo comunitario.

Ahondando en el principio de “quien contamina paga”²¹ el “Artículo 11. Costes en la gestión de residuos”, introduce por primera vez la obligación específica de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, de una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para cubrir los costes de gestión de residuos de competencia local. Deberá reflejar el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación,

²⁰ Conviene destacar en este punto la actual redacción del artículo 2 del Proyecto de Real Decreto de Envases que introduce como novedad la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor de envases comerciales e industriales: (i) los envases comerciales son aquellos que, sin tener la consideración de domésticos, están destinados al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad comercial, 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, y que no son susceptibles de ser adquiridos por el consumidor en los comercios; y (ii) los envases industriales son aquellos destinados al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad económica de las industrias, explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o acuícolas (con exclusión de los envases que tengan la consideración de comerciales o domésticos).

²¹ El principio de quien contamina paga es uno de los principios rectores de la protección ambiental de la UE, está recogido en el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de 2007 y la Directiva 2004/35/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental.

así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía.

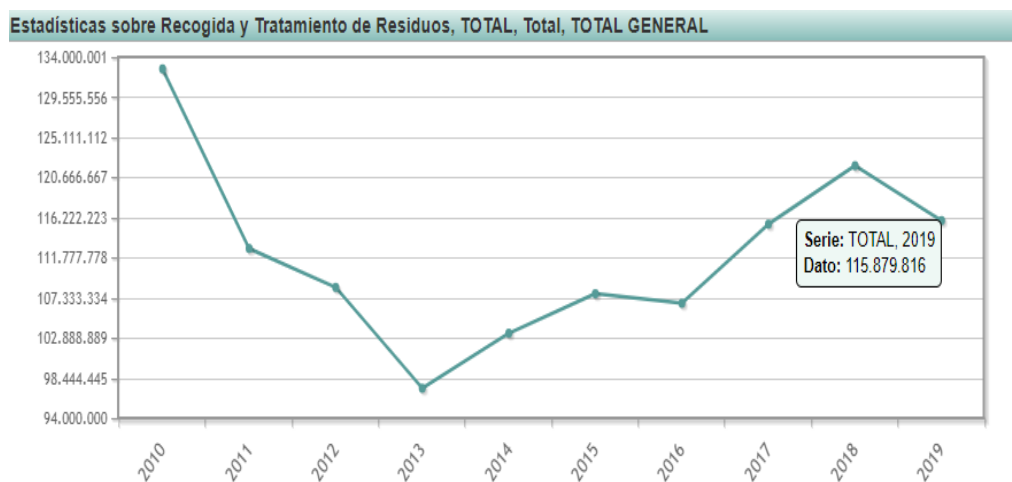
Se contempla la posibilidad, a la hora de establecer la citada tasa, de tener en cuenta una serie de particularidades relacionadas con sistemas incentivos o de reducción de la misma, para ciertas prácticas que fomenten la reducción en la generación de residuos, la recogida separada y la preparación para la reutilización, entre otras circunstancias.

Como novedad, y aunque pareciera obvio que debe existir una red de recogida suficiente, se añade este concepto para lograr un mayor grado de seguridad jurídica a la hora de aplicar la norma. Esta circunstancia se establece en el “Artículo 12. Competencias administrativas”. Asimismo aparece la necesidad de aprobar programas de gestión de residuos para aquellas entidades locales de más de 5.000 habitantes.

En el “Artículo 17. Objetivos de la prevención de residuos” se fijan los siguientes objetivos de reducción en peso de los residuos generados:

- a) En 2025, un 13% respecto a los generados en 2010.
- b) En 2030, un 15% respecto a los generados en 2010.

Estas medidas se encaminarán a lograr la reducción del peso de los residuos. Partimos de las reducciones propuestas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: reducción de los residuos producidos en 2020 en un 10% respecto a los generados 2010. La realidad es que la generación de residuos parece haberse reducido en los márgenes propuestos, por lo que parece importante la incorporación de medidas novedosas que hagan progresar en la senda de la reducción.



Fuente INE

El “Artículo 16. Medidas e instrumentos económicos”, establece varios criterios económicos para fijar la política de residuos. Por una parte, menciona la creación del impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, la incineración y la coincineración de residuos que se desarrollará posteriormente en el Título VII de la LRSCEC. Asimismo se incorpora en el marco de la contratación pública el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos²². Es interesante también la mención al fomento en la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea según el Reglamento (CE) Nº. 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE²³.

El “Artículo 18. Medidas de prevención”, incorpora novedades importantes para prevenir la generación de residuos, instando a las autoridades públicas a fomentar la reparación y la reutilización de aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles, muebles, etc. Fomentar la donación de alimentos y otro tipo de redistribución de manera que se reduzcan los desperdicios de alimentos, tanto en las ventas minoristas como en las cadenas de producción y suministros.

Se pretende la reducción de los residuos en el ámbito comercial fomentando la venta a granel y el empleo de envases reutilizables, medida sujeta, como no podía ser de otra

²² Ciertamente ya se vienen desarrollando desde hace bastantes años, en algunas Comunidades Autónomas, en el propio Estado y hasta en Entidades Locales, programas de contratación pública sostenible, se destacan aquí: el Programa de Compra Verde del Gobierno Vasco, aprobado en el año 2016, Guía de buenas prácticas en compra pública verde de Andalucía, aprobada en 2017, el Plan de acción de compra pública verde de Cataluña 2022-2025, aprobado en 2022 y el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (BOE de 4 de febrero 2019).

²³ La Etiqueta Ecológica de la UE es una etiqueta de tipo I, caracterizada por lo siguiente:

- Etiquetado voluntario.
- Tiene como objetivo identificar y promover productos ecológicos.
- Establecidas por categorías y servicios de productos.
- Basadas en múltiples criterios a lo largo de todo el ciclo de vida del producto.
- Criterios establecidos por un organismo independiente que no interviene en el mercado.
- Aplicación controlada por un proceso de certificación y auditoría.

Actualmente se puede obtener la etiqueta ecológica para los siguientes productos: Pinturas y barnices de exterior e interior, Calentadores, Fuentes luminosas, Ordenadores personales y portátiles, Televisores, Enmiendas de suelo, Sustratos de cultivo, Detergente para lavavajilla y ropa, Jabones, champús y acondicionadores, Lavavajillas a mano, Limpiadores multiusos, Lubricantes, Muebles de madera, Colchones, Papel impreso, Papel para copias y papel gráfico, Papel prensa y Papel tisú, Revestimientos de madera, Revestimientos rígidos, Revestimientos textiles, Calzado, Productos textiles. Y para los siguientes servicios: Servicios de alojamiento turístico, Servicios de camping y Servicios de limpieza de interior.

https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel-home_en

manera, a condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria. Se establece la obligación de poner a disposición de los trabajadores de las administraciones públicas fuentes de agua potable y que la hostelería y restauración ofrezca agua no envasada de forma gratuita, con el fin de reducir los plásticos de un solo uso.

Aparición en los Programas de prevención de residuos de carácter autonómico de un apartado específico para la reducción de residuos alimentarios, tal como se establece en el “Artículo 19. Reducción de residuos alimentarios”. Las entidades locales en el ámbito de sus competencias sobre el sector de la restauración y en colaboración con los mismos, podrán establecer medidas específicas para la reducción de estos residuos. En el ámbito de las industrias alimentarias y de distribución o restauración colectiva se primará la donación de alimentos u otro tipo de redistribución para consumo humano, seguido de su uso para la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria y en último término, ya como residuos, para la producción de compost y digerido²⁴.

El “Artículo 25: Recogida separada de residuos para su valorización”, es un artículo fundamental en la nueva ley, ya que contempla los hitos temporales para la separación obligatoria de las distintas fracciones de residuos, incorporando un importante salto cualitativo en la separación de residuos en origen.

En la LRSC se establecía la obligatoriedad, antes de 2015, de tener establecida una recogida separada para, al menos, los materiales siguientes: papel, metales, plástico y vidrio.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, prevé una importante ampliación de la recogida separada a las siguientes fracciones y en con el siguiente calendario:

- Los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las Entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como

²⁴ La Comisión Europea a través de la Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicios de alimentos, asesora a todos los actores implicados en las cadenas de suministro alimentario sobre las medidas necesarias para prevenir y reducir el desperdicio de alimentos. En particular ha elaborado recomendaciones para la reducción del desperdicio alimentario en la producción primaria, en la etapa de fabricación, en la fase de venta al por menor, en hostelería/servicios de alimentación, a nivel del consumidor y recomendaciones de actuación para la donación de alimentos.

https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en

recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario. Los biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022.

- Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local.
- Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024.
- Se distinguen aceites industriales de aceites de cocina que en el caso de aceites de cocina de origen en bares y restauración han de separarse antes del 30 de junio de 2022 (bastante antes que los de los de origen doméstico).

Para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente se prevé que sea como mínimo del 50% en peso del total de residuos municipales generados.

Teniendo en cuenta que la valorización material está actualmente entre 70-80% de lo que se recoge separadamente y que a partir de 2027 el bioestabilizado obtenido a partir de fracción resto no computará como reciclaje, parece que establecer un objetivo a 2035 de recogida separada de residuos municipales del 50% resulta del todo insuficiente con el fin de alcanzar los objetivos mínimos establecidos para la preparación para la reutilización y el reciclado (60% en 2030 y del 65% en 2035).

Continuando con las medidas y objetivos para la gestión de los residuos el “Artículo 26. Objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización”, establece los siguientes porcentajes para la preparación para la reutilización y el reciclado y la preparación para la reutilización:

Año	Mínimo preparación para la reutilización y el reciclado	Mínimo preparación para la reutilización (*)	Máximo a vertedero (**)
2025	55%	5%	40%
2030	60%	10%	20%
2035	65%	15%	10%

(*) Este objetivo no emana de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos sino que lo incorpora la LRSCEC

(**) Objetivo RD 646/2020 de vertederos

En la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados ya se establecía que en 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables debería alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso, ya se ha visto que este dato ha quedado lejos de hacerse realidad (36% en 2020) por lo que parece necesario establecer medidas específicas y de calado en los distintos planes y programas para alcanzar los objetivos establecidos.

En relación a residuos específicos y en concreto los biorresiduos, al ser éstos parte del objeto del análisis efectuado en el presente trabajo, el “Artículo 28. Biorresiduos” incorpora ciertas novedades en relación con la LRSC, mientras que en ésta se establecía el impulso de la recogida separada de biorresiduos para destinarlos al compostaje o a la digestión anaerobia, el compostaje doméstico y comunitario y de forma general el tratamiento de biorresiduos recogidos separadamente de forma que se logre un alto grado de protección del medio ambiente, con la nueva ley se pasa a la obligatoriedad de la recogida separada de esta fracción con el fin de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 25, asimismo se distingue claramente el concepto de bioestabilizado del digerido y el compost, al provenir estos últimos de residuos biodegradables recogidos separadamente²⁵.

²⁵ Artículo 2. Definiciones.

«Material bioestabilizado»: material con contenido orgánico obtenido de las plantas de tratamiento mecánico biológico de residuos mezclados.

Se plantea la posibilidad de la recogida conjunta de los biorresiduos con los residuos de envases y otros residuos de plástico compostable que cumplan con los estándares establecidos (norma europea EN13432:2000) que dependerá de lo dispuesto por las entidades locales en sus respectivas ordenanzas.

Con el fin de fomentar el compostaje doméstico y comunitario, se establecerá reglamentariamente las situaciones en las que estas actividades estarán exentas de autorización²⁶.

Los criterios de fin de la condición de residuo del compost y del digerido son los establecidos en el Reglamento (UE) nº 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) nº 1069/2009 y (CE) nº 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) nº 2003/2003. No podrán establecerse criterios de fin de la condición de residuo para el uso como fertilizante del material bioestabilizado.

La ley destaca la necesidad de promover el uso del compost y del digerido en el sector agrícola, la jardinería o la regeneración de áreas degradadas; y en su caso, el uso del biogás con fines energéticos, preferentemente para su uso directo en las propias instalaciones, como combustible para transporte, como materia prima para procesos industriales y en último lugar, para su inyección a la red de gas natural en forma de biometano, siempre que sea técnica y económicamente viable²⁷.

El Título VII de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, incorpora dos medidas extrafiscales novedosas con el fin de incentivar la economía circular, en su Capítulo I, el impuesto especial sobre los

²⁶ Artículo 34. Exenciones a los requisitos de autorización.

1. Podrán quedar exentas de autorización las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos, así como, en su caso, las instalaciones en las que se produzcan estas operaciones.

²⁷ El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, ya incorpora en sus medidas la promoción de la recogida separada de los biorresiduos y el fomento del uso de biogás, entre ellas se destacan las siguientes:

Medida 1.5. Incorporación de renovables en el sector industrial.

Medida 1.8. Promoción de gases renovables.

Medida 1.9. Plan de renovación tecnológica en proyectos ya existentes de generación eléctrica con energías renovables.

Medida 1.22. Reducción de emisiones de GEI en la gestión de residuos.

https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf

envases de plástico no reutilizables; y en su Capítulo II, el impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.

El impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables, se desarrolla como un impuesto con una clara función de prevenir la generación de residuos, primer escalón en la jerarquía de residuos, de aquellos plásticos que al no reutilizarse están llamados a convertirse en residuos. Se considera el objeto del impuesto todos los artículos diseñados para “contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, incluyéndose los definidos en el artículo 2.m) así como cualesquiera otro que puedan encajar en esta definición.”²⁸

Es importante el concepto de envase no reutilizable que se define en la ley como “aquellos que no han sido concebidos, diseñados y comercializados para realizar múltiples circuitos o rotaciones a lo largo de su ciclo de vida, o para ser rellenados o reutilizados con el mismo fin para el que fueron diseñados.” Se excluyen de este concepto “aquellos artículos que formen parte integrante de un producto y sean necesarios para contener, sustentar o preservar dicho producto durante su vida útil y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente.”

²⁸ Artículo 2. Definiciones.

m) «Envase»: un envase, tal y como se define en el artículo 2.1 de la Ley 11/1997, del 24 de abril, de envases y residuos de envases.

A falta de aprobarse el Real Decreto de Envases y Residuos de Envases, que derogará la Ley 11/1997, con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico interno la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, la definición que hace de envase la directiva es la siguiente (que no se modifica respecto de la anterior directiva):

1. Envase: todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados y desde el fabricante hasta el usuario o consumidor. Se considerarán también envases todos los artículos desechables utilizados con este mismo fin.

La modificación de la directiva añade dos puntos clave en la reutilización de envases:

En el artículo 1, el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«2. A tal fin, se establecen en la presente Directiva medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular.»

El artículo 3, incorpora el siguiente punto:

«2 bis. “envase reutilizable”: todo envase que ha sido concebido, diseñado y comercializado para realizar múltiples circuitos o rotaciones a lo largo de su ciclo de vida, siendo rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido.»

Las actividades sujetas al impuesto son la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria de los envases de plástico no reutilizables. El ámbito de aplicación será en todo el territorio español.

Continuando con el otro impuesto desarrollado en el Título VII, el impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, se desarrolla en los artículos 84 hasta el 97 y se trata de un tributo de carácter indirecto que recae sobre la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para su eliminación o valorización energética.

Se crea este impuesto como un instrumento económico de política ambiental pensado para reducir los residuos vertidos e incinerados o coincinerados, con el fin de fomentar la reutilización y el reciclado de los mismos.

Este tributo incluye la entrega a establecimientos públicos o privados ubicados en España de residuos para:

- 1) su eliminación en vertederos autorizados,
- 2) su eliminación o valorización energética en las instalaciones autorizadas para la incineración de residuos o
- 3) su eliminación o valorización energética en las instalaciones autorizadas para la coincineración de residuos.

Se repite en el redactado que se trata de un impuesto al depósito en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, pero en el momento de establecer los tipos impositivos, la coincineración está grabada con 0 €/t.

La competencia para la gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto corresponde al Estado a través de la Agencia Tributaria y el Ministerio de Hacienda. Las CCAA podrán incrementar el tipo impositivo del impuesto.

Algunas CCAA ya disponen de impuestos que gravan distintas situaciones relacionadas con el vertido de residuos y la incineración, por ejemplo Cataluña dispone de una tasa para el vertido y la incineración de residuos tanto municipales como industriales y RCD. Navarra tiene establecido un impuesto a la eliminación de residuos en vertederos públicos o privados sin más exenciones que las recogidas en la ley sectorial y la incineración de residuos en instalaciones situadas en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. La Rioja, Murcia, Cantabria y Madrid gravan el depósito en vertederos de residuos distintos de los municipales; Andalucía tiene establecido un Impuesto sobre el depósito de residuos peligrosos; la Comunidad Valenciana grava el

depósito y la incineración de residuos, excluidos los domésticos; Extremadura y Castilla y León la eliminación en vertedero de residuos y Baleares el vertido e incineración de residuos domésticos²⁹.

De acuerdo al contenido de la disposición adicional vigésimoprimera³⁰ y la disposición transitoria octava³¹, parece ser que la intención del Estado es formalizar la cesión de las competencias de gestión, recaudación, inspección e incluso capacidad normativa para incrementar los tipos de gravamen a las Comunidades Autónomas

Es de esperar que este impuesto tenga un carácter finalista como ya sucedía en algunas de las comunidades en las que estaba implantado, tales como Cataluña o Navarra, donde el impuesto se revertía en temas relacionados con la correcta gestión de residuos³², sin embargo la ley no se manifiesta al respecto.

²⁹ Informe de Cuatrecasas ESG, “Novedades en la imposición en materia de residuos”. <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/articulo/espana-nuevo-impuesto-sobre-deposito-de-residuos-en-vertederos>

³⁰ Disposición adicional vigésimoprimera. Impuestos autonómicos sobre depósitos de residuos en vertederos, incineración y coincineración de residuos.

Las comunidades autónomas que a la entrada en vigor de esta ley tengan establecido un impuesto propio sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, podrán mantener la gestión, liquidación, recaudación e inspección en tanto se establecen los acuerdos necesarios.

Se entenderá que las comunidades autónomas tienen establecido un impuesto propio, siempre y cuando haya identidad en el hecho imponible, se apliquen como mínimo las mismas exenciones y el importe de la cuota no sea inferior a lo previsto en el artículo 93.1, sin perjuicio de la facultad futura de incrementar el tipo impositivo prevista en el artículo 93.2. y de establecer figuras impositivas para supuestos no contemplados en esta ley, en ejercicio de sus competencias estatutarias.

³¹ Disposición transitoria octava. Régimen transitorio de la atribución de competencias de gestión en relación con el impuesto regulado en el capítulo II del título VII.

1. Dado que se ha configurado este impuesto con la finalidad clara de que sea un tributo cedido, y las comunidades autónomas tengan finalmente competencias normativas sobre el mismo, en tanto no se produzcan los acuerdos en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica establecidos en nuestro ordenamiento y las modificaciones normativas necesarias para su configuración y aplicación plena como tributo cedido, las comunidades autónomas podrán asumir, por delegación del Estado, la gestión completa del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos respecto de los hechos imposables producidos en su territorio, en los términos, establecidos en el apartado 3 de esta disposición.

³² La Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, establece que la recaudación del impuesto se destinará exclusivamente a la realización de los siguientes fines:

- a) Garantizar que los residuos se gestionen sin poner en peligro el medio ambiente y la salud humana, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) Incentivar la reducción en la generación de residuos y su aprovechamiento mediante la reutilización y el reciclado.
- c) Desincentivar la eliminación en vertedero y la incineración de residuos.

El fin de este impuesto no es otro que desincentivar el depósito en vertedero y la incineración de residuos, con el fin de fomentar otras formas de gestión más acordes con la economía circular como son la reutilización y el reciclado, ya que si bien la obligatoriedad de reducir los residuos vertidos viene establecida normativamente, la incineración no posee imposición normativa que regule su reducción sistemática en aras de otras prácticas más sostenibles y menos dañinas para el medio ambiente. En esta línea, es reciente la aprobación por parte del Parlamento Europeo de la inclusión de las incineradoras de residuos urbanos en el Régimen de comercio de derechos de emisión (ETS) de la UE a partir de 2026³³.

De acuerdo con la disposición final decimotercera la entrada en vigor de los dos impuestos establecidos en el Título VII, sobre plásticos de un solo uso y sobre depósito, incineración y coincineración de residuos se producirá el 1 de enero de 2023.

Y ya para acabar el análisis de las novedades incorporadas en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se destacan varios anexos de la misma. El ANEXO IV que trata de los productos plásticos de un solo uso, definiéndose aquellos plásticos sujetos a reducción, a restricciones de introducción en el mercado, a ecodiseño, a marcado, a recogida separada y a

d) Establecer el régimen jurídico del impuesto a la eliminación en vertedero y a la incineración de residuos.

e) Regenerar los espacios degradados y la descontaminación de los suelos.

f) Establecer un modelo adecuado de gobernanza en la Comunidad Foral de Navarra en materia de residuos.

g) Garantizar de forma coordinada entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales una adecuada gestión de los residuos domésticos y comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, tanto en el transporte y tratamiento como en la recuperación de materiales.

³³ Las operaciones de incineración de residuos domésticos y peligrosos estaban exentas de la aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y que afectaba a las instalaciones de combustión en general:

1. Combustión en instalaciones con una potencia térmica nominal superior a 20 MW, incluyendo:

a) La producción de energía eléctrica de servicio público.

b) La cogeneración que da servicio en sectores no enumerados en los apartados 2 a 28.

c) La combustión en otras instalaciones con una potencia térmica nominal superior a 20 MW no incluidas en los apartados 2 a 28.

Quedan excluidas las instalaciones de incineración de residuos peligrosos o de residuos urbanos.

<https://www.residuosprofesional.com/incineradoras-residuos-comercio-emisiones/#:~:text=El%20Parlamento%20Europeo%20aprob%C3%B3%20la,de%20valorizaci%C3%B3n%20energ%C3%A9tica%20de%20residuos>

responsabilidad ampliada del productor. El ANEXO V, establece ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos a que se refiere el artículo 8, apartado 2, como incentivos fiscales a la donación de productos, en particular alimentos, el establecimiento de sistemas de depósito y devolución y el uso de medidas fiscales o de otros medios para promover la utilización de productos y materiales preparados para su reutilización o reciclado. El ANEXO VI incorpora ejemplos de medidas para la prevención de residuos, incluyéndose la fase de diseño, producción y distribución de productos y la fase de consumo y uso. El ANEXO VII incluye el contenido mínimo de los planes autonómicos de gestión de residuos y el ANEXO VIII versa sobre las normas relativas al cálculo de la consecución de objetivos.

5 LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El modelo de gestión de residuos del Principado de Asturias tiene como piedra angular un consorcio público que gestiona la mayoría de los residuos domésticos generados en los hogares asturianos que también trata residuos comerciales e industriales en su Centro de Tratamiento de Residuos ubicado en Serín (Gijón). El Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos en Asturias (COGERSA) inició su actividad en el año 1982, cuando 11 ayuntamientos del centro de Asturias (Oviedo, Gijón, Avilés, Castrillón, Illas, Gozón, Carreño, Corvera, Llanera, Noreña y Ribera de Arriba) decidieron crear este Consorcio con el apoyo del Gobierno del Principado de Asturias, construyendo un único centro de tratamiento de residuos, con un vertedero para los residuos sólidos urbanos, en aquel entonces, común para todos ellos. Desde el año 2000, los 78 ayuntamientos de Asturias forman parte de este Consorcio.

En el caso particular del Principado de Asturias, los municipios se encargan de la gestión del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos³⁴ mientras que COGERSA tiene las siguientes atribuciones centralizadas en sus instalaciones:

³⁴ A modo de ejemplo sobre la distribución de competencias en la gestión de residuos entre Ayuntamientos y el Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos en Asturias, se recoge a continuación el punto 4 de la Ordenanza municipal de limpieza de vías públicas y recogida de residuos domésticos en Oviedo (BOPA 7 de octubre de 2021):

Artículo 4. Competencias locales de gestión de residuos.

1. El Ayuntamiento de Oviedo prestará, como servicio obligatorio, la recogida de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, así como de los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas, de animales domésticos muertos y de vehículos abandonados, en la forma en que se establece en esta ordenanza y de acuerdo con lo establecido en la normativa sobre residuos y sobre régimen local.
2. El Ayuntamiento de Oviedo podrá gestionar, si así lo decide mediante los instrumentos de desarrollo habilitados en la Disposición Final Primera de la presente ordenanza, los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos de acuerdo a lo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011.
3. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las demás competencias y funciones atribuidas al Ayuntamiento de Oviedo por la normativa general de régimen local y la legislación sectorial aplicable.
4. El tratamiento de los residuos sólidos urbanos es realizado por COGERSA (Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en Asturias), que se hace cargo de los mismos una vez le sean entregados. En el caso que dicho Consorcio dejara de gestionar el tratamiento de los residuos, el Ayuntamiento realizará las adaptaciones necesarias en la entrega de residuos, de acuerdo con la nueva entidad responsable.
5. El Ayuntamiento, a través de los servicios municipales o contratados, podrá llevar a cabo cuantas experiencias y actividades en materia de recogida separada considere conveniente, introduciendo al efecto las modificaciones necesarias en la organización del servicio de recogida de residuos y para la adaptación del mismo a las exigencias normativas.

- Recogida de residuos urbanos mezclados.
- Recogida separada.
- Vertedero central e instalaciones de tratamiento de residuos.
- Atención y recogida de la red de Puntos Limpios.
- Punto limpio móvil para zonas rurales.

COGERSA cuenta con las siguientes instalaciones para el tratamiento de los distintos residuos generados en el Principado:

- Gestión de Residuos No Peligrosos:
 - Planta de selección de papel y cartón
 - Planta de selección de envases ligeros
 - Planta de digestión anaerobia (biometanización)
 - Planta de selección de RCD
 - Planta de compostaje
 - Planta de selección de RAEE
 - Tratamiento de residuos animales
 - Vertedero de residuos no peligrosos
 - Vertedero de residuos inertes
 - Tratamiento de lixiviados
 - Captación y aprovechamiento de biogás

6. El Ayuntamiento podrá favorecer y fomentar las iniciativas privadas o públicas, no lucrativas, para valorizar los residuos que, a juicio municipal, tengan posibilidades de alcanzar resultados positivos para mejorar la gestión de los residuos. En todo caso, estas actividades no lucrativas se deberán desarrollar por entidades debidamente inscritas en el Registro de Producción y Gestión de Residuos del Principado de Asturias y deberán cumplir con los requisitos establecidos en la legislación de residuos.

7. El Ayuntamiento podrá incentivar o subvencionar las campañas destinadas a incrementar la recogida separada de los residuos por parte de entidades públicas o privadas, realizadas a título no lucrativo.

8. Corresponde al Ayuntamiento de Oviedo la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de las competencias que ejerza de acuerdo con los apartados anteriores, de acuerdo con lo establecido en el Título V de la presente ordenanza.

https://sede.asturias.es/ast/bopa-sumario?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaSummaryWeb&p_p_lifecycle=0&p_r_p_summaryDate=07/10/2021&p_r_p_summaryIsSearch=false

- Área de vidrio
- Gestión de Residuos Peligrosos:
 - Depósito de seguridad
 - Físico-químico
 - Solidificación – estabilización
 - Tratamiento de aceites
 - Planta de Marpol
 - Hornos de tratamiento térmico
- Instalaciones de apoyo:
 - Centro de Interpretación de los Residuos
 - Báscula
 - Laboratorio
 - Talleres

De acuerdo a la Memoria de actividad de COGERSA del año 2020³⁵ se gestionaron un total de 860.491 toneladas de residuos, un 3,87% menos que en el año 2019, en un ejercicio marcado por la pandemia y que supuso la modificación de algunos hábitos de consumo. Sin embargo, la cantidad de residuos tratados en la planta de tratamiento térmico creció un 111% debido al refuerzo en la gestión de los residuos hospitalarios, alcanzando las 1.195 toneladas.

En términos absolutos, en 2020 los asturianos separaron en los hogares, comercios y centros de trabajo 66.523 toneladas. De estos residuos, el 38% correspondió a papel y cartón, el 26% a envases de vidrio, el 24% a envases ligeros y el 12% a fracción orgánica recogida por separado (biorresiduos). Esta fracción orgánica, que se recoge en el contenedor marrón ha ido creciendo desde 2015, año en el que se empezó a recoger de manera separada, con un incremento del 33% respecto a 2019.

La nueva planta de compostaje inaugurada en 2019 ha permitido la gestión de 46.755 toneladas de lodos de depuradora en 2020, lo que supuso la comercialización de 14.405 toneladas de Compost COGERSA AERO. Se trata de un producto fertilizante que mejora las propiedades físicas, químicas y biológicas del cultivo.

³⁵ <https://recursos.cogersa.es/cogersa-memoria-2020/Memoria-2020-Final.pdf>

El 41,31% de los materiales que llegaron a COGERSA, 355.466 toneladas se enviaron a recuperación gracias a la colaboración de ayuntamientos, empresas y ciudadanía, que facilitaron la separación de residuos en origen. Pese al esfuerzo en recogida separada y clasificación de diferentes fracciones (papel-cartón, envases ligeros, vidrio, muebles, RAEEs, etc.), en 2020 se depositaron en el vertedero de residuos no peligrosos 542.277 toneladas de residuos, un 63% del total de los residuos gestionados por COGERSA, con la particularidad de que el 66,54% de estos residuos fueron residuos domésticos y comerciales mezclados, conocidos como fracción resto.

En relación con las competencias que se establecen en la LBRL sobre la recogida y el tratamiento de los residuos, en el caso concreto del Principado de Asturias, las EELL mantienen sus competencias sobre el sistema de recogida, a aplicar en cada núcleo de población, adaptándose a su configuración y necesidades especiales. Sin embargo, la Administración Autónoma lidera las políticas relacionadas con el resto de las actuaciones para la gestión de los residuos, entre ellas, fomentar y cumplir las obligaciones asociadas a la prevención en la generación de residuos y la preparación para la reutilización y el reciclado, todo ello mediante las infraestructuras consorciadas gestionadas a través de COGERSA.

6 EL PLAN ESTRATÉGICO DE RESIDUOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (PERPA) 2017-2024.

El Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2017-2024 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2018, y publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 104 de 7-V-2018.

El Plan de acción contemplado en el PERPA 2017-2024 se divide en:

- Programa de Prevención,
- Programas de Gestión:
 - Programa de residuos domésticos y comerciales
 - Programa de residuos industriales
 - Programa de lodos de depuradora
 - Programa de biorresiduos
 - Programa de mejora de la gestión de otros flujos,
- Programas Horizontales:
 - Programa de sensibilización e impulso
 - Programa de información y control
 - Programa de investigación, desarrollo e innovación

A su vez, cada programa se desarrolla en una serie de líneas de actuación (hay 28 en el conjunto del Plan) y cada línea de actuación se concreta en medidas (son 237 medidas en total).

El desglose de líneas de actuación y medidas por cada Programa es el siguiente:

- Programa de prevención: 5 líneas de actuación y 47 medidas
- Programa de residuos domésticos y comerciales: 4 líneas de actuación y 35 medidas
- Programa de residuos industriales: 2 líneas de actuación y 11 medidas
- Programa de lodos de EDAR: 1 línea de actuación y 3 medidas
- Programa de biorresiduos: 1 línea de actuación y 12 medidas
- Programa de mejora de la gestión de otros flujos: 7 líneas de actuación y 60 medidas

- Programa de sensibilización e impulso: 3 líneas de actuación y 30 medidas
- Programa de información y control: 4 líneas de actuación y 28 medidas
- Programa de I+D+i: 1 línea de actuación y 11 medidas

La programación a lo largo del periodo de duración del Plan de estas medidas se recoge en el Anexo 6 del Plan.

Aunque la aprobación del Plan tuvo lugar con posterioridad al año 2017, en el calendario de actuaciones se mantienen las medidas ejecutadas durante el citado año, por estar las mismas incluidas en el anterior Plan (PERPA 2014-2024) y/o haberse desarrollado dentro del ámbito de actuación del Principado de Asturias.

6.1 PROGRAMA DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y COMERCIALES

Dentro del PERPA, se definen residuos domésticos y comerciales como los siguientes flujos de residuos:

- “Residuos domésticos: residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares a los anteriores generados en servicios e industrias. Se incluyen en esta categoría además de los habituales como son fracción resto o “bolsa negra”, envases, papel, vidrio, así como los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, muebles y otros voluminosos, residuos de la limpieza viaria, zonas verdes y playas, animales domésticos muertos y vehículos abandonados, todos ellos de origen doméstico.”
- “Residuos comerciales: residuos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor o al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como el resto del sector servicios, siempre que estos residuos comerciales se hayan acogido a un sistema público de gestión.

Se incluyen en este flujo algunos residuos procedentes de otras actividades económicas, como pequeñas industrias, que son entregados a Cogersa.”

De acuerdo a las definiciones que aparecen en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, relativas a los “residuos domésticos”, “residuos comerciales” y los definidos como “residuos municipales”, se puede observar que en la definición de residuos municipales aparecen mencionados como residuos recogidos separadamente, los metales, los plásticos, los biorresiduos, la madera, los textiles y los residuos peligrosos del hogar, todo ello derivado de las consiguientes ampliaciones de recogida separada a otras fracciones de residuos de las ya implantadas con la LRSC, papel y cartón, vidrio y envases. Se echa en falta en la definición de “residuos municipales”, que aparece en la ley, la mención a los aceites de cocina usados, que aunque son definidos individualmente en la ley, también forman parte de la recogida separada de residuos domésticos. Se mantiene el concepto, dentro de residuos domésticos, de aquellos que se asimilan a estos dentro de los producidos por industrias y servicios.

El concepto de “residuo municipal” es totalmente novedoso, si bien se introduce a efectos de determinar el ámbito de aplicación de los objetivos en materia de

preparación para la reutilización y de reciclado y las normas de cálculo que aparecen en el ANEXO VIII de la citada ley.

Sería por tanto recomendable, una revisión de la definición de “residuo doméstico” del PERPA, con el fin de incluir las fracciones a las que la ley amplía la recogida separada y definidos anteriormente, los plásticos, los metales, los textiles, los aceites de cocina usados, los residuos domésticos peligrosos y los residuos voluminosos (se excluyen los biorresiduos al tener un programa específico). Procede incluir el concepto de “residuo municipal”, básicamente por ser un concepto clave para realizar los cálculos de la consecución de objetivos respecto a la reutilización y el reciclado. Asimismo es necesario incluir el concepto de residuo alimentario, ya que debido a su origen puede considerarse un residuo doméstico, si bien va a tener un trato específico dentro de los planes de gestión de residuos.

Los objetivos principales para los flujos de residuos domésticos y comerciales establecidos en el PERPA son los siguientes (se cita textualmente):

“- Incrementar la separación en origen de los diferentes materiales contenidos en los residuos, y el porcentaje de residuo recogido sobre residuo producido

Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar la recogida separada de residuos, desde el 27,4% de 2015; al menos al 59,5% en 2020, ambos referidos sobre el total de residuos domésticos y comerciales.
- Incrementar la recogida de textiles, orientada a la reutilización (prevención).
- Impulsar los puntos limpios requeridos para completar la dotación, de forma que en el año 2020 todos los municipios de más de 5.000 habitantes dispongan de acceso a una de estas infraestructuras (municipal o supramunicipal); y que antes de 2025 el acceso se extienda a todos los municipios de la región.

- Incrementar el reciclaje de los residuo

Se incluyen los siguientes objetivos específicos:

- Potenciar las instalaciones de clasificación y reciclaje existentes para alcanzar los niveles de reciclaje exigidos por la Ley de Residuos (el 50% de preparación para la reutilización y reciclado de las fracciones de

papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduo u otras fracciones reciclables de los residuos domésticos y comerciales antes de 2020).

- Que en 2018, se hayan habilitado espacios determinados para la recepción de pequeñas cantidades de residuos de actividades comerciales y de servicios en todas las estaciones de transferencia periféricas.

- Minimizar la cantidad de residuos que tienen como destino la eliminación en vertedero

Con los siguientes objetivos específicos:

- Reducción de los residuos urbanos biodegradables que se eliminan en vertedero por debajo del 35% de los producidos en 1995, antes de final de 2019 (Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero).
- Reducción de la eliminación de residuos en vertedero, procedentes de la valorización de la bolsa negra por debajo del 30% de la misma en 2020.
- Reducción de la eliminación de residuos no peligrosos del conjunto de operaciones llevadas a cabo con los residuos domésticos y comerciales en las instalaciones de Cogersa por debajo de las 150.000 t/año en 2020; o del 25% del total de residuos domésticos y comerciales recibidos en las instalaciones de Cogersa (lo que sea mayor).
- Cero residuo de “bolsa negra” no tratado con destino a eliminación en vertedero en 2020.”

Es evidente que algunos de estos objetivos han quedado desfasados de acuerdo a las obligaciones establecidas en la nueva normativa, por lo que se considera prioritario incorporar los hitos temporales establecidos para la recogida separada de las siguientes fracciones de residuos:

- Los biorresiduos de origen doméstico antes del 31 de diciembre de 2021 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario.
- Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024.

- Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local.
- Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024.

Asimismo se hace necesario incorporar los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular:

- Antes de 2025: un mínimo del 55% y preparación para reutilización el 5% en peso de los residuos municipales.
- Antes de 2030: un mínimo del 60% y preparación para reutilización el 10% en peso de los residuos municipales.
- Antes de 2035: un mínimo del 65% y a preparación para reutilización el 15% en peso de los residuos municipales.

También resulta imprescindible tener en consideración lo establecido en relación a la tasa de residuos depositados en vertedero en el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero:

- Reducción al 40% de los generados en 2025.
- Reducción al 20% de los generados en 2030.
- Reducción al 10% de los generados en 2035.

Los objetivos de este programa básicamente se centran en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la LRSC, de prevención, con una reducción de al menos el 10% de la cantidad de residuos generada en 2020 respecto a la generada en 2010, y el objetivo del cumplimiento del 50% de preparación para la reutilización y reciclado antes del 2020, para lo cual se apoya en un esfuerzo considerable en la recogida separada de residuos, promoción de la valorización material de los residuos y la adaptación y aprovechamiento máximo de las instalaciones ya existentes.

Las actuaciones encaminadas a la mejora de la gestión de los residuos urbanos se engloban en las siguientes líneas de actuación:

- LA 06: Incremento de la recogida separada de los residuos domésticos y comerciales.

- LA 07: Fomento del máximo reciclado y valorización material de los residuos domésticos y comerciales recogidos separadamente
- LA 08: Máximo aprovechamiento de la fracción resto y mínimo vertido.
- LA 09: Acción ejemplarizante de la Administración en relación a la gestión de los residuos domésticos y comerciales.

A continuación se procederá a analizar cada una de estas líneas y las medidas que contienen en relación con la nueva realidad normativa derivada de la publicación reciente de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

6.1.1 Línea 6: Análisis de medidas y propuestas de actuación

El objetivo más importante dentro de la Línea 06 es el de destinar como mínimo el 50% de los residuos domésticos y comerciales a preparación para la reutilización y reciclado. El análisis de los datos revela que en el año 2020 tan solo un 24% de los residuos domésticos y comerciales generados en Asturias han sido destinados a tratamientos de preparación para la reutilización y reciclaje³⁶.

Puesto que el Principado de Asturias dispone de instalaciones con capacidad de tratamiento suficiente, parece que el eslabón más débil en la cadena de gestión de los residuos comerciales y domésticos se encuentra en la implantación de la recogida selectiva, puesto que, aunque se va reduciendo paulatinamente, la recogida de residuos mezclados sigue constituyendo un 71% de la recogida de los residuos urbanos (domésticos +comerciales).

La falta de implantación de la recogida separada no solo trae consigo el incumplimiento de los ratios de preparación para la reutilización y reciclado

³⁶ De los datos anuales de tratamiento de residuos de COGERSA se obtiene que la cantidad de residuos obtenidos de la recogida separada es la siguiente:

Origen doméstico: 105.896 t

Origen comercial: 62.583 t

Y dentro de esta cantidad 126.738 t se pueden considerar residuos urbanos destinados a preparación para la reutilización y reciclaje

Mientras que se obtiene la siguiente cantidad de residuos mezclados:

Origen doméstico: 360.811t

Origen comercial: 16.659 t

De lo anterior se concreta que el tan solo un 24% de los residuos domésticos y comerciales generados en Asturias han sido destinados a tratamientos de preparación para la reutilización y reciclaje.

establecidos para los residuos municipales, sino que tiene como consecuencia directa el incumplimiento de las restricciones de eliminación mediante depósito en vertedero, que de acuerdo a lo calculado alcanza el 76% en 2020, y que en 2025 debería ser inferior a un 40% de acuerdo con los objetivos que establece el Real Decreto 646/2020, de 2 de junio, sobre eliminación de residuos mediante depósito en vertedero³⁷.

En consecuencia, se concluye que la situación actual respecto de los objetivos normativos aplicables a este flujo de los residuos es negativa, dado que el grado de cumplimiento del objetivo de reciclado de este flujo se encuentra lejos de alcanzar el 50% requerido. La situación se agrava, si evaluamos este escenario respecto de los objetivos marcados por la normativa para los horizontes 2025, 2030 o 2035³⁸.

Dentro de las medidas que el PERPA incorpora en la Línea 06, se pueden observar varias circunstancias, por un lado hay medidas que se podrían considerar vigentes, si bien parece ser que no han dado los frutos esperados, ya que la tasa de reciclado de los residuos está muy lejos de cumplir con lo establecido legalmente, otras medidas que necesitarán una revisión, en tanto en cuanto necesitan adaptarse a la actualidad legislativa y otras que tendrán que aparecer, debido a nuevas disposiciones que han de ponerse en funcionamiento, principalmente las derivadas del establecimiento de los hitos temporales para la recogida separada.

³⁷ Artículo 8.1 Real Decreto 646/2020, "El 1 de enero de 2035, la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 50% o menos del total de los generados"

Objetivos intermedios:

- Reducción al 20% de los generados en 2030
- Reducción al 40% de los generados en 2025

³⁸ Artículo 26 de la LRSCEC:

- En 2025 el 55% de los residuos municipales en peso deberá destinarse a preparación para la reutilización y reciclado
- En 2030 el 65% de los residuos municipales en peso deberá destinarse a preparación para la reutilización y reciclado

Además se incorporan nuevos objetivos relativos al destino preparación para la reutilización:

- Antes de 2025 se destinará a preparación para reutilización el 5% en peso de los residuos municipales
- Antes de 2030 se destinará a preparación para reutilización el 10% en peso de los residuos municipales
- Antes de 2035 se destinará a preparación para reutilización el 15% en peso de los residuos municipales

Como punto clave en este programa de residuos domésticos y comerciales se hace necesario incorporar nuevos conceptos establecidos en la LRSCEC, en relación a la recogida separada y los residuos alimentarios, principalmente en las siguientes líneas:

- Las entidades locales establecerán la recogida separada de las siguientes fracciones de residuos de competencia local:
 - de los biorresiduos de origen doméstico antes del 31 de diciembre de 2021 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario
 - de los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024
 - de los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024
 - de los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local
 - de los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024
- Creación de medidas específicas sobre reducción de los residuos alimentarios, conteniendo las actuaciones a llevar a cabo por las administraciones autonómicas. Este apartado irá encaminado en las siguientes líneas:
 - Reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares de forma que se logre una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020, como contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
 - Las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria; y en última instancia, ya como residuos, a la obtención de compost y digerido para su uso

en agricultura, y cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles.

- En lo que respecta a la reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración, las entidades locales podrán establecer en las correspondientes ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos, bonificaciones en las tasas o en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida, en los términos previstos en la disposición final primera³⁹.

Se procederá por tanto a una revisión completa de las siguientes medidas, incorporándose las obligaciones de recogida selectiva, y la planificación de la reducción del residuo alimentario⁴⁰, establecidas en los párrafos anteriores:

06.06 Avanzar en la ejecución de nuevos puntos limpios y la mejora de los existentes, previa evaluación de sus deficiencias y posibilidades de mejora. Se extenderá la red a todos los municipios asturianos –individual o agrupadamente-, en función de sus características y necesidades; y potenciar, entre la población, su uso para los residuos especiales

Son numerosos los puntos limpios que se han ejecutado los últimos años y las modificaciones realizadas para recoger ciertas fracciones de residuos, si bien debido a las nuevas exigencias de recogida selectiva es conveniente hacer una revisión de los existentes para ver las necesidades sobrevenidas⁴¹.

³⁹ Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Se modifica el artículo 24 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al que se le añade un apartado 6 con la siguiente redacción:

«6. Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local.

Las ordenanzas especificarán los aspectos sustantivos y formales de la bonificación regulada en este apartado.»

⁴⁰ De acuerdo al artículo 19.1 de la LRSCEC, los programas de prevención autonómicos dispondrán también un apartado específico sobre reducción de los residuos alimentarios, conteniendo las actuaciones a llevar a cabo por las administraciones autonómicas.

⁴¹ Puntos limpios existentes: <https://www.cogersa.es/metaspaces/portal/14498/50323>

Plan de ampliación y modernización de la red de puntos limpios y áreas de voluminosos: <https://www.cogersa.es/metaspaces/portal/14498/24077>

06.08 Plantear la recogida diferenciada de metales y plásticos, en su caso, en función de los resultados de la evaluación del plan en 2020

No se conoce el estado de desarrollo de esta medida, si bien la recogida separada de estos residuos ya debería estar implantada desde 2015⁴². Debe tenerse en cuenta que se permitía recoger más de un material en la misma fracción siempre que se garantizara su adecuada separación posterior si ello no suponía una pérdida de la calidad de los materiales obtenidos de acuerdo a la LRSC, circunstancia que se vuelve a permitir en la LRSCEC en el punto 7 del artículo 25: “se permite la recogida conjunta de plástico, metal y de otro tipo de residuos que contengan estos materiales, siempre que se garantice su adecuada separación posterior en tanto que no suponga una pérdida de la calidad de los materiales obtenidos ni un incremento de coste”. De no haberse ejecutado, puede ser una medida a poner en marcha, valorando su recogida diferenciada al margen de otros residuos con los que actualmente se recoge, básicamente los envases, basándose en la experiencia obtenida del sistema de recogida existente hasta ahora.

06.09 Caracterizar adecuadamente los residuos voluminosos y especiales recogidos por los servicios municipales, lo que permitirá el desarrollo de los procesos de selección más adecuados para la recuperación de la fracción aprovechable de los mismos

Se incorporará en esta medida el establecimiento de la recogida separada de este tipo de residuos antes del 31 de diciembre de 2024. Asimismo se tendrá en consideración que de acuerdo a la disposición final séptima de la LRSCEC, se desarrollará reglamentariamente en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, el régimen de responsabilidad ampliada del productor para los muebles y enseres, entre otros residuos.

06.10 Determinar los niveles de producción y ratios de recuperación de aceites domésticos de uso alimentario, así como el éxito o fracaso de las diferentes iniciativas municipales llevadas a cabo para su recogida separada. En una segunda fase, fomentar entre los Ayuntamientos la implantación de un sistema generalizado y homogéneo de recogida para cada tipo de municipio.

De igual manera que en la medida anterior, se incorporará la obligación de la recogida separada de los aceites de cocina usados de origen doméstico antes del 31 de diciembre de 2024.

⁴² De acuerdo al artículo 21 de la LRSC.

En relación a la medida *06.11 Promover medidas normativas, que favorezcan el empleo de aceites vegetales reciclados para usos como biocombustibles*, no se dispone de información específica sobre el fomento de aceites vegetales para su uso como biocombustibles en el Principado de Asturias. Es una medida que puede seguir estando vigente ya que es un tema en desarrollo dentro de las políticas públicas de usos sostenibles de los aceites vegetales usados⁴³.

En el siguiente grupo de medidas, aunque no se dispone de datos sobre su estado de aplicación, parece necesario profundizar en su implementación con la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos por la normativa vigente en materia de residuos, en concreto el aumento de la tasa de reciclado, estas medidas son las siguientes:

06.01 Elaborar un estudio, en el que se analicen los distintos modelos de recogida selectiva municipal de los concejos asturianos, a fin de orientar sobre el modelo más adecuado en cada caso. Además, el estudio analizará cómo optimizar la localización de contenedores para conseguir una mejora en la recogida separada, bajo el principio de que una mayor proximidad a la ciudadanía redonda en mayores tasas de recogida, y también, se estudiarán las zonas más adecuadas de implantación de minipuntos limpios y sus posibles características.

06.02 Adaptar la red de contenedores al estudio de optimización realizado.

06.03 Intensificar las campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía con el fin de llegar a alcanzar las tasas de recogida necesarias para poder cumplir con los objetivos legales de preparación para la reutilización y reciclado en aquellos municipios con tasas de recogida separada inferiores a la media de Asturias. En estos municipios, se fomentará la concienciación e implicación de los Entes locales, como actores principales responsables de la recogida separada de residuos domésticos y comerciales.

06.07 Ampliación del servicio de punto limpio móvil para la recogida de los residuos especiales, en zonas rurales con escasa accesibilidad a puntos limpios y baja densidad de población

Teniendo en cuenta que la recogida de los residuos es de competencia municipal, convendría profundizar en la siguiente medida, que aunque está de actualidad, es necesario una adaptación a la realidad de la aparición de una tasa o, en su caso, de

⁴³ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujos/domesticos/fracciones/aceites-cocina/>

una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, para cubrir los costes de gestión de residuos de competencia local⁴⁴. La posibilidad de establecer tasas pasa a la obligatoriedad impuesta por la LRSCEC. El plazo para su introducción será de tres años a contar desde la entrada en vigor de la ley. Por tanto, las entidades locales deben aprobar dicha tasa o prestación patrimonial antes del 10 de abril de 2025.

06.04 Fomentar y asesorar a las entidades locales en la aprobación e implantación de ordenanzas municipales que permita la aplicación del principio de responsabilidad del productor y el principio de “quien contamina paga”, en relación a los residuos

⁴⁴ Artículo 11. Costes de la gestión de los residuos.

1. De acuerdo con el principio «quien contamina paga», los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos de acuerdo con lo establecido en el artículo 104. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico podrá realizar estudios para obtener información sobre los criterios para la contabilización de dichos costes, especialmente los relativos a impactos ambientales y a emisiones de gases de efecto invernadero.

2. Las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados, de conformidad con el título IV, establecerán los supuestos en los que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

3. En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que 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.

4. Las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.

b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.

c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.

d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

5. Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas.

domésticos y comerciales, y que contemple la posibilidad de establecer tasas incentivadoras para la mejora de la recogida separada de residuos

La siguiente medida carece de sentido, tal y como está redactada, toda vez que el impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos que aparece descrito en el Título VII, Capítulo II de la LRSCEC, es de competencia estatal y aunque tenga la finalidad de ser un impuesto cedido y las CCAA tengan finalmente competencias normativas sobre el mismo, han de producirse las modificaciones normativas necesarias para su configuración y desarrollo y sobre esta circunstancia desarrollarse la medida correspondiente⁴⁵:

06.05 Establecimiento por parte de COGERSA de tarifas de tratamiento variables para las Entidades locales, fijadas en función de la eficacia en la recogida separada

En relación a los residuos comerciales siguen vigentes las medidas propuestas, en tanto en cuanto, en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, la gestión de los residuos comerciales queda supeditada a lo establecido en las ordenanzas municipales, pudiendo establecerse sistemas de gestión a los que obligatoriamente se tengan que adscribir los comercios, o directamente ser gestionados por ellos mismos, siempre manteniendo la obligación de separación en origen y recogida separada de las fracciones en los plazos señalados en el artículo 25 de la citada ley, a excepción del aceite de cocina usado para el que será obligatoria su recogida separada a partir del 30 de junio de 2022. En el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022.

Se trata por tanto de dar continuidad a las medidas relacionadas con los residuos comerciales con la necesidad de incorporar los hitos temporales para la recogida separada incorporados por la LRSCEC:

06.12 Desarrollar, coordinadamente con las Entidades locales, un modelo de ordenanza municipal que permita la definición de las obligaciones y derechos de los comercios y servicios en lo relacionado con la gestión de sus residuos, y en las que se fije:

⁴⁵ Disposición transitoria octava de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

- *Objetivos de recogida separada para el pequeño comercio y la industria del núcleo urbanos, sistemas de recogida, etc.*

- *Obligatoriedad de la recogida separada de papel/cartón, plástico y materia orgánica en el comercio, especialmente en el detallista, alimentario y oficinas y despachos*

Esta medida se puede encuadrar en lo establecido en la disposición final octava de la LRSCEC: "Las entidades locales aprobarán las ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta ley a partir de la entrada en vigor de la misma, de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados. En ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas".

El resto de las medidas establecidas para el sector comercial y detalladas a continuación, al no tener conocimiento del grado de aplicación de las mismas, pueden seguir vigentes, en tanto en cuanto no se hayan desarrollado o ver la posibilidad de optimizarlas de acuerdo a los resultados obtenidos.

06.13 Impulsar el programa HORECA⁴⁶ para incrementar la recogida separada de vidrio en hostelería.

06.14 Incrementar la recogida separada de residuos especiales de origen comercial a través del propio comercio, o en su defecto mediante el impulso de los puntos limpios (previo acuerdo con los entes locales sobre su utilización) o el desarrollo de servicios especiales de recogida comercial en horarios y frecuencias independientes de los servicios municipales convencionales.

06.15 Promover el desarrollo de áreas de aportación clasificada de residuos en zonas de gran producción como centros comerciales y polígonos de distribución.

06.16 Habilitar las estaciones de transferencia de residuos domésticos existentes para el almacenamiento temporal de determinados residuos de actividades comerciales y de servicios, con el objeto de que actúen como instalaciones de almacenamiento intermedio y optimizar su transporte, especialmente en zonas periféricas con una estructura urbana y de población reducidas

06.17 Fomentar la creación de sistemas integrados, asociaciones o agrupaciones de empresas para gestión de los residuos especiales de origen comercial.

⁴⁶ Canal HORECA (Hostelería, Restauración y Cátering): sistema de captación de vidrio originado en hostelería.

6.1.2 Línea 07: Análisis de medidas y propuestas de actuación

La Línea 07 incluye 4 medidas, de las que 3 son inversiones (infraestructuras para valorización de papel y cartón, vidrio y envases ligeros). A la fecha de este trabajo, la ampliación de la planta de envases ligeros se ha ejecutado con éxito y las otras dos instalaciones que permitirían tratar mayores volúmenes de residuos, en el caso que se incrementase la recogida separada de residuos, están pendientes de implementarse.

Por lo tanto la medida *07.01 Planta de clasificación de envases ligeros (ampliación hasta 25.000 t/a)*, ha sido ya desarrollada.

Queda pendiente la implementación de las dos siguientes, siempre y cuando la recogida separada sufra un incremento notable respecto de las tasas de reciclado actualmente manejadas:

07.02 Planta de clasificación de papel y cartón (ampliación hasta 50.000 t/a)

07.03 Planta de clasificación de Vidrio (ampliación hasta 30.000 t/a)

La última medida, *07.04 Aplicar las metodologías armonizadas que se desarrollen a nivel nacional para la caracterización periódica y sistemática de los residuos domésticos tanto mezclados como recogidos separadamente, a fin de mejorar su gestión y posibilitar la comprobación del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan, así como permitir la aplicación de las posibles tasas incentivadoras para la mejora de la recogida separada de residuos*, trata de mejorar la gestión de los residuos, estableciendo como base el conocimiento específico de la composición de los residuos domésticos, con el fin de tomar medidas en ciertos puntos débiles de la cadena de gestión.

Procede la incorporación en este punto del porcentaje de impropios establecido para las fracciones recogidas separadamente, tanto de los residuos gestionados por las entidades locales, como aquellos residuos comerciales e industriales no gestionados por la entidad local. A estos efectos es de aplicación el artículo 25, punto 4 de la LRSCEC: “a los efectos del cumplimiento de los apartados 2 y 3⁴⁷, se podrá establecer

⁴⁷ 2. Para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, de conformidad con los artículos 24.2 y 24.3, las entidades locales establecerán la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local:

a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,

b) los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario,

c) los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024,

reglamentariamente el porcentaje máximo de impropios presente en cada una de las fracciones anteriores para su consideración como recogida separada. En el caso de los biorresiduos, el porcentaje máximo de impropios permitido será del 20% desde 2022 y del 15% desde 2027. Este porcentaje podrá ser reducido mediante orden ministerial.

La superación de dicho porcentaje tendrá el carácter de infracción administrativa y será sancionable por las comunidades autónomas de conformidad con lo previsto en el artículo 108⁴⁸. Las entidades locales deberán establecer mecanismos de control, mediante caracterizaciones periódicas, y reducción de impropios para cada flujo de recogida separada.”

6.1.3 Línea 08: Análisis de medidas y propuestas de actuación

La Línea 08, destinada al máximo aprovechamiento de la “bolsa negra” y mínimo vertido, incluye medidas tendentes a la construcción y puesta en marcha de la planta de clasificación de “fracción resto” o “bolsa negra”; y las de promoción de una infraestructura adecuada para la valorización, si es posible, del rechazo de esta planta, el denominado combustible sólido recuperado (CSR); así como la ampliación del vertedero que permita el depósito del residuo no valorizable.

d) los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,

e) los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local,

f) los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y

g) otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

Entre los modelos de recogida de las fracciones anteriores que establezcan las entidades locales se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares.

3. En el caso de los residuos comerciales no gestionados por la entidad local, o de los residuos industriales, será también obligatoria la separación en origen y posterior recogida separada de las fracciones de residuos mencionados en el apartado anterior en los mismos plazos señalados, a excepción del aceite de cocina usado para el que será obligatoria su recogida separada a partir del 30 de junio de 2022. En el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022.

⁴⁸ Artículo 108. Infracciones.

3. A los efectos de esta ley se considerarán infracciones graves:

w) El incumplimiento de la obligación de establecimiento de recogida separada para las fracciones de residuos mencionadas en los artículos 25, 29 y 30, así como el incumplimiento de los porcentajes máximos de impropios que, en su caso, se establezcan.

La planta de basura bruta, supone una inversión de 58 millones de euros, permitirá la recuperación de materiales del contenedor de basura mezclada, con una capacidad de entrada de 340.000 toneladas anuales de los residuos depositados en la bolsa negra y 75.000 toneladas de voluminosos y residuos industriales no peligrosos. Se espera la recuperación de 84.000 toneladas anuales de materiales, 160.000 toneladas de CSR y 28.000 toneladas anuales de material bioestabilizado⁴⁹.

Está previsto que esta planta entre en operatividad a finales de 2023, ya se han dado todos los pasos precisos para ello, con el inicio de las obras en julio de 2021 y 31 meses para ejecutar la obra. La tecnología aplicada es la denominada “Tratamiento Mecánico-Biológico”, definido por la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1147 de la Comisión de 10 de agosto de 2018 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el tratamiento de residuos, de conformidad con la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

De tal forma que las medidas que van en línea con la ejecución de la planta de basura bruta o bolsa negra ya han sido ejecutadas con éxito:

08.01 Licitación de proyecto para las instalaciones que compondrán la alternativa 7 elegida para el tratamiento de la bolsa negra, y del biorresiduo recogido separadamente.

08.02 Tramitación de los permisos y autorizaciones necesarias de las instalaciones indicadas en 08.01, construcción y puesta en marcha.

08.03 Redacción de proyecto, y tramitación de los permisos y autorizaciones necesarias del área de almacenamiento temporal de CSR, construcción y puesta en marcha.

08.04 Redacción de proyecto, y tramitación de los permisos y autorizaciones necesarias del depósito de rechazos, construcción y puesta en marcha.

08.05 En su caso, construcción y/o puesta en marcha de las líneas adicionales de tratamiento de residuo mezclado en la planta de clasificación proyectada.

Respecto al destino de CSR, el PERPA prioriza su valorización química, si bien el plan precisa, que sin dejar de avanzar en esta primera opción, también se contemplan otras opciones para el CSR, tales como su uso como su valorización energética en instalaciones de generación eléctrica, en industrias o en instalaciones de incineración de residuos.

⁴⁹ Memoria anual de COGERSA 2021: <https://www.cogersa.es/metaspaces/portal/14498/50463>

La realidad es que la valorización química está en sus primeros estadios⁵⁰ por lo que a corto plazo no parece que este tipo de infraestructura vaya a desarrollarse en el Principado de Asturias, si bien, no parece una tecnología imposible, por lo que las siguientes medidas destinadas a favorecer la investigación en este ámbito y el desarrollo de alternativas viables a la misma son medidas del todo aplicables en la planificación de residuos de esta comunidad autónoma.

08.06 Impulso de la promoción de la planta de valorización material del CSR por vía química y de las acciones que garanticen su puesta en marcha en el horizonte temporal planteado. Vinculación con las acciones de I+D precisas

08.08 Promover las acciones que sean precisas, en su caso, para contar con vías alternativas a la valorización material del CSR, en caso de no disponer de instalaciones adecuadas para dicha valorización.

Finalmente la medida *08.07 Finalización de la construcción del recrecido del vertedero con una capacidad de 2,8 Mm³*, recoge la ampliación del vertedero. Esta obra se inició en 2020 y ha finalizado en el año 2021, de acuerdo a los datos de la memoria anual de COGERSA⁵¹. Esta ampliación pasará a ser un vertedero de rechazos de las plantas de tratamiento una vez finalice la construcción de la planta de clasificación de la basura mezclada (bolsa negra). Esto ha de ser así teniendo en cuenta los porcentajes sobre residuos destinados a vertedero establecidos por el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

El avance en la ejecución de las medidas incluidas en la Línea 08, en concreto la puesta en funcionamiento de la planta de basura bruta que se espera para 2023, provocará un aumento significativo de las cifras de reciclado de residuos domésticos y

⁵⁰ Se han encontrado muy pocas menciones en la web a este tipo de valorización, la más destacada, una noticia de 2021, sobre la construcción de una planta de valorización de residuos en Tarragona, gestionada por Repsol y Agbar, mientras que Enerkem será el socio tecnológico. Se detalla que será la primera que se construya en la Península Ibérica de este tipo.

En la descripción del proceso industrial se destaca lo siguiente: “Los residuos sólidos urbanos son de naturaleza muy heterogénea. Para poder transformarlos en productos de alto valor añadido como el metanol, la planta empleará una tecnología muy compleja, la gasificación. Enerkem es propietaria de esta tecnología de última generación, la primera que ha sido probada a escala industrial tras un riguroso proceso de escalado que ha durado más de una década y que se ha llevado a cabo en su planta de demostración situada en Edmonton (Alberta, Canadá). Además, ya se encuentra en construcción una nueva instalación en Varennes (Québec, Canadá).”

<https://www.quimicaysociedad.org/repsol-se-une-a-enerkem-y-agbar-para-construir-una-planta-de-valorizacion-de-residuos-en-tarragona/>

⁵¹ Memoria anual COGERSA 2021: <https://www.cogersa.es/metaspacesportal/14498/49003>

comerciales y por ende reducirá las tasas de eliminación de residuo municipal mediante depósito en vertedero.

Del análisis de la Línea 08, se han detectado dos conceptos clave sobre los que no se han establecido unos criterios claros de actuación y que resultan de vital importancia en la orientación de las políticas de planificación de la gestión de los residuos de esta comunidad. Son los siguientes:

- Bioestabilizado
- CSR

Sobre el bioestabilizado, resulta necesario definir cuáles son las opciones para el empleo de este material más allá de su depósito en vertedero, toda vez que no va a poder ser clasificado como fertilizante⁵² y por lo tanto sus opciones de utilizarse como enmienda de suelo se reducen drásticamente.

En relación al CSR cabe preguntarse lo siguiente, al no disponer de una planta de valorización química para el CSR generado en la planta de tratamiento de basura bruta y tener unos objetivos de tasas de depósito en vertedero tan acotadas en el tiempo:

- ¿Todo el CSR generado va a ser absorbido por las industrias y las plantas de producción eléctrica del Principado de Asturias para su valorización térmica?
- ¿Será factible enviarlo a incineración fuera de la comunidad, por razones de admisión y precio?
- ¿Qué posibilidades existen de instalar una incineradora o ampliar la existente⁵³ con el fin último de llevar a cabo la incineración de los residuos sin salir de la comunidad autónoma?

⁵² Artículo 28. Biorresiduos.

3. Los criterios de fin de la condición de residuos del compost y del digerido son los establecidos en el Reglamento (UE) n.º 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019. No podrán establecerse criterios de fin de la condición de residuo para el uso como fertilizante del material bioestabilizado.

⁵³ En la actualidad, la planta de tratamiento térmico de COGERSA dispone de 2 líneas de incineración independientes (horno estático y horno rotativo) en las que se eliminan los residuos infecciosos de la red sanitaria asturiana y cadáveres de mascotas. En el caso del horno rotativo, se tratan además harinas cárnicas, aceites usados, absorbentes contaminados, decomisos, etc. de acuerdo con la Autorización Ambiental Integrada de COGERSA. La instalación cuenta con una sala de desinfección y lavado de contenedores.

<https://www.cogersa.es/metaspaces/portal/14498/19238>

Parece necesario llevar a cabo un estudio que engrane todas las posibilidades existentes, valorando las repercusiones ambientales, sociales y económicas de todas las situaciones que se plantean. Es difícil establecer una línea de actuación sin tener claro hacia donde se quiere ir, al partir de premisas del todo desconocidas, una planta de valorización química sin fecha de ejecución y otras posibles salidas para el CSR sin conocimiento previo del mercado existente.

6.1.4 Línea 09: Análisis de medidas y propuestas de actuación

La Línea 09 la componen 6 medidas, todas ellas orientadas al papel ejemplarizante que debe tener la Administración para la ciudadanía en cuanto a la prevención, reutilización y reciclado de residuos. Se trata de medidas dirigidas a edificios y equipamientos públicos tales como Ayuntamientos, hospitales, bibliotecas, colegios, edificios de la Administración autonómica, etc.

Algunas de las medidas incorporadas en esta línea, al desconocerse el grado de ejecución de las mismas, pueden considerarse vigentes, en tanto en cuanto no se haya puesto en ejecución, ya que resulta interesante su aplicación; en caso de haberse ejecutado pueden eliminarse o revisarse de acuerdo a los resultados obtenidos:

09.01 Designar un responsable de residuos en cada centro de trabajo del sector público

09.02 Promover la elaboración de programas o estrategias de prevención y gestión de residuos en los centros de trabajo del sector público, que incluyan objetivos concretos de reducción y reciclaje.

09.03 Incrementar la visibilidad a toda la recogida separada llevada a cabo en las Administraciones Públicas. Las papeleras, carteles y contenedores deben estar visibles y ser claros y uniformes en todos los edificios públicos.

09.04 Elaborar guías de buenas prácticas en materia de prevención y recogida separada de residuos, adaptadas a los distintos centros públicos, contratación pública y actos públicos

Otras en cambio, aunque bien encauzadas, será necesario revisarlas en relación a la realidad aparecida en la LRSCEC y en concreto en su artículo 16, sobre medidas e instrumentos económicos y que van encaminadas a la incorporación en la contratación pública de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes

de residuos, o subproductos, además del fomento de la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Esta circunstancia se puede concretar en la creación de un programa de contratación pública sostenible, en el que se recojan los criterios y especificaciones exigibles a ciertos productos y servicios a contratar por la Administración. Ya que no se conoce la existencia de este tipo de documento en el Principado de Asturias, sería recomendable que se desarrollara un programa específico de acuerdo a los principales servicios demandados por esta Administración y sobre los que hay margen de incorporar especificaciones sostenibles, siempre de acuerdo a lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

De manera que aunque las siguientes medidas están bien encaminadas sería necesario incorporarlas en el marco de un programa de contratación pública sostenible o verde:

09.05 Extender el uso de papel reciclado bajo en cloro en las Administraciones Públicas y de otro material de oficina fabricado con productos reciclados.

09.06 En los contratos de servicios, así como en los de adquisición de determinados productos por parte de las Administraciones, exigir especificaciones técnicas de prestaciones, funcionalidades o materiales concretos, que garantice un menor impacto ambiental durante su ciclo de vida, incluidos requisitos mínimos de durabilidad. Adoptar estas medidas a través de la revisión de los pliegos de contratación tanto de servicios como de suministros, incluyendo en los correspondientes a gestión de residuos, la obligación de efectuar la recogida separada.

6.2 PROGRAMA DE BIORRESIDUOS

En el PERPA, dentro del flujo de biorresiduos se consideran los siguientes:

- “Residuo biodegradable de jardines y parques”
- “Residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de venta al por menor”
- “Residuos comparables procedentes de plantas de procesado de alimentos (residuo industrial)”

El concepto de biorresiduo establecido en el PERPA está de total actualidad de acuerdo a la definición de biorresiduo que se hace en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ya que se distinguen claramente, el residuo biodegradable vegetal y los residuos alimentarios y de cocina. Todo ello con un fin claro y es el tratamiento específico que a los residuos alimentarios y de cocina que se le da en la nueva ley, en su artículo 19, sobre reducción de residuos alimentarios.

Los objetivos principales para este flujo de residuos establecidos en el PERPA son los siguientes (se cita textualmente):

“- Incrementar la separación en origen de los diferentes materiales contenidos en los residuos, y el porcentaje de residuo recogido sobre residuo producido

- A final de 2018 deberá estar implantada la recogida separada de biorresiduos de grandes productores y del sector comercial no gestionado por los Ayuntamientos
- En 2020, alcanzar los niveles de recogida separada de biorresiduos, en cada Ayuntamiento, suficientes para poder garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan, dentro del programa de residuos domésticos y comerciales.
- Antes de 2019 implantar la recogida separada obligatoria de los residuos vegetales para todos los servicios de jardinería dependientes de las Administraciones Públicas y sus organismos dependientes.
- Equipar con contenedores específicos de biorresiduos y residuos vegetales a todos los puntos limpios, antes de final de 2020.

- **Incrementar la valorización material (reciclado, preparación para la reutilización y transformación biológica de biorresiduos)**

Este objetivo general se puede concretar en los siguientes objetivos específicos:

- Incremento de la autogestión de los biorresiduos domésticos, bien sea mediante compostaje doméstico o comunitario, o mediante otros sistemas (por ejemplo, alimento de animales en entornos rurales).
- Tratamiento mediante biometanización y/o compostaje de la fracción orgánica recogida separadamente de origen urbano.
- En el caso de que se opte por incorporar procesos de compostaje en el tratamiento de la bolsa negra, deben dimensionarse de tal forma que la cantidad de bioestabilizado producido no supere el 13% de dicha bolsa negra.

- **Minimizar la cantidad de residuos que tienen como destino la eliminación en vertedero**

Estableciéndose el siguiente objetivo específico:

- Reducir los biorresiduos destinados a vertedero, respecto a los generados en 1995 (291.343t), hasta un 35%, en 2019 y un 5% para el 2024.”

Se puede observar que los objetivos del PERPA para los biorresiduos están orientados en la dirección de las directrices marcadas por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados para ese flujo de residuos, es decir:

- Que los niveles de recogida separada sean los suficientes como para alcanzar el objetivo del 50% en peso de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables.
- Promover la recogida separada de estos residuos para compostaje o a la digestión anaerobia, en concreto los biorresiduos de grandes generadores y los biorresiduos generados en los hogares.
- Fomentar el compostaje doméstico y comunitario.

- Evitar que los biorresiduos recogidos separadamente se mezclen con otros residuos con el fin de obtener un compost de calidad para su utilización como enmiendas⁵⁴.

Dentro de estos parámetros se estableció en este plan una única línea de actuación, si bien hay que tener en cuenta que este programa está directamente relacionado con el Programa de residuos domésticos y comerciales, al ser una fracción de este flujo de residuos:

- LA 13 Fomento de recogida separada y el reciclado de los biorresiduos de origen doméstico y comercial.

A continuación se procederá a analizar esta línea y las medidas que contiene en relación con la nueva normativa derivada de la publicación reciente de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

6.2.1 Línea 13: Análisis de medidas y propuestas de actuación

La Línea 13 la componen 12 medidas, orientadas principalmente al impulso de la recogida separada de biorresiduos (domiciliarios, de grandes productores y restos de poda) a la extensión del autocompostaje y compostaje comunitario y al incremento de la capacidad de tratamiento de estos residuos.

La situación de partida para el análisis de esta línea es que en el año 2020 se gestionaron 7.938 t de biorresiduos aportados por quince municipios y otros

⁵⁴ La importancia de la recogida separada de los biorresiduos, para la consideración posterior de ese compost o digerido queda patente en dos puntos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

- Anexo VII de la LRSCEC. Normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos:

4. La cantidad de residuos municipales biodegradables que se someta a tratamiento aerobio o anaerobio podrá contabilizarse como reciclada cuando ese tratamiento genere compost, digerido u otro resultado con una cantidad similar de contenido reciclado en relación con el residuo entrante, que vaya a utilizarse como producto, material, o sustancia reciclada. Cuando el resultado se utilice en el suelo, se podrá contabilizar como reciclado solo si su uso produce un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica.

A partir del 1 de enero de 2027, se podrán contabilizar como reciclados los biorresiduos municipales que se sometan a un tratamiento aerobio o anaerobio solo si, de conformidad con el artículo 25, han sido recogidos de forma separada o separados en origen.

- Disposición transitoria quinta de la LRSCEC. Compost inscrito en el Registro de productos fertilizantes.

El compost inscrito en el Registro de productos fertilizantes, según el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes, que no cumpla con los criterios de fin de condición de residuo del compost y el digerido establecidos en el Reglamento (UE) n.º 2019/1009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, podrá comercializarse de acuerdo con la citada normativa sobre productos fertilizantes hasta la fecha de caducidad de su autorización.

productores, principalmente el Hospital de San Agustín de Avilés. Teniendo en cuenta que se estima que un 30% del total en peso de los residuos contenidos en la bolsa negra entregados en COGERSA son biorresiduos, se obtiene que 189.372 t de biorresiduos fueron depositados en vertedero en 2020, lo que constituye un 64% de la cifra de los biorresiduos enviados a vertedero en 1995 (291.343 t), muy lejos por tanto de la cifra establecida en el PERPA del 35% para 2019 y de un 5% en el 2024⁵⁵.

Otro dato a tener en cuenta es que el Principado de Asturias tiene 78 concejos, 29 de ellos con una población de derecho superior a 5.000 habitantes de acuerdo a los datos del padrón que constan en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Así las cosas, se analizan las medidas de la Línea 13, de acuerdo a su actualidad, su necesidad de revisión o incluso su sustitución directa por otras que reflejen la actualidad de los nuevos objetivos impuestos en la LRSCEC.

Es evidente que resulta necesario incorporar las obligaciones sobre la recogida separada de biorresiduos, establecidas en el artículo 25 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a 5.000 habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto, además en el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022.

Procede por tanto la revisión total de la siguiente medida, en cuanto que debe ser ya una realidad; al estar fijada la recogida separada de biorresiduos en el sector comercial e industrial el 30 de junio de 2022. Asimismo se deberán incorporar como otras medidas los hitos temporales para la recogida separada, de manera que se puedan controlar mediante los indicadores correspondientes la efectividad de las medidas implantadas en los próximos años:

13.02 Implantar la recogida separada de materia orgánica en grandes productores de biorresiduos y en productores del sector comercial no gestionado por los Ayuntamientos

⁵⁵ <https://www.cogersa.es/metaspaces/portal/14498/50289>

<https://recursos.cogersa.es/cogersa-memoria-2020/Memoria-2020-Final.pdf>

La medida 13.09, al igual que la medida 13.02, está afectada por las obligaciones de implantar la recogida separada, ya que los residuos vegetales de los servicios de jardinería constituyen residuos domésticos y por lo tanto están afectados por los plazos establecidos para su recogida separada, bien el 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a 5.000 habitantes o bien el 31 de diciembre de 2023 para las entidades locales más pequeñas:

13.09 Implantar la recogida selectiva obligatoria de los residuos vegetales para todos los servicios de jardinería dependientes de las Administraciones Públicas y entidades dependientes

Las siguientes seis medidas, aunque no se disponga de datos que informen sobre el grado de ejecución de las mismas, continúan vigentes ya que se trata de actuaciones encaminadas al fomento del compostaje domiciliario y comunitario y sobre el control de calidad del compost obtenido para su empleo como enmienda orgánica. Se recuerda que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, incentiva el compostaje doméstico y comunitario, y una de las medidas establecidas para su fomento será la de estar exento de autorización, si bien este desarrollo reglamentario relacionado con las autorizaciones de residuos será competencia del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Se debe tener en cuenta que el Principado de Asturias, debido a su carácter eminentemente agrícola y ganadero (la población se ha incorporado a la actividad industrial pero sin abandonar las labores tradicionales rurales) posee una población muy dispersa. Salvo los grandes núcleos urbanos concentrados en la franja central del Principado, el resto de la población se encuentra diseminada por todo el territorio sin formar grandes aglomeraciones, 18 concejos no superan los 1.000 habitantes y otros 31 están entre 1.000 y 5.000 habitantes, lo que hace que la fórmula del autocompostaje y el compostaje comunitario adquiera sentido en esta Comunidad Autónoma.

13.01 Incorporación en todos los puntos limpios existentes contenedores para fracción vegetal y para biorresiduos.

13.03 Continuar con la labor de fomento del autocompostaje, individual y/o comunitario, de biorresiduos de origen doméstico.

13.04 Regulación vía normativa de las condiciones de utilización de los compostadores domiciliarios y del compostaje comunitario (distancias, analíticas etc.)

13.05 Programa de seguimiento del compostaje en el que se incluirán análisis del compost obtenido de forma que se genere confianza en el producto obtenido y su aplicación.

13.06 Fomento del compostaje comunitario en huertos urbanos y en centros escolares y universitarios. Campañas de información, cursos de compostaje comunitario, edición de material didáctico y divulgativo etc.

13.07 Continuar con las campañas del autocompostaje comunitario mediante la financiación de nuevos compostadores hasta alcanzar la capacidad-objetivo.

Se considera que las siguientes tres medidas, deberán sufrir un cambio en su redacción orientando el mismo de manera que las ampliaciones de las distintas plantas de tratamiento de biorresiduos se adaptarán progresivamente a las necesidades de tratamiento de los mismos, teniendo en cuenta que la normativa vigente incorpora obligaciones de separación con fechas exactas para los distintos municipios que antes no dejaban de ser recomendaciones. Sería adecuado realizar un estudio previo que haga una estimación de los biorresiduos a tratar durante los próximos años derivados de los nuevos hitos temporales establecidos y las necesidades de capacidad derivadas de los mismos con el fin de concretar la necesidad de ampliación o no de la capacidad instalada.

13.10 Ampliación de la capacidad de la planta de biometanización de biorresiduo existente (incremento hasta 60.000 t/año)

13.11 Puesta en marcha de la ampliación de la planta de compostaje de residuos vegetales de poda.

13.12 Ampliación de la capacidad de la planta de biometanización de biorresiduo existente (incremento hasta 90.000 t/año.)

Respecto de la medida 13.08, hay que tener en cuenta que aunque la implantación de la recogida separada de los biorresiduos ya debe interiorizarse como un hecho y una obligación, el fomento de la misma, siempre y cuando tenga como finalidad la mejora en la eficiencia, puede resultar conveniente.

13.08 Aplicación de medidas de cooperación jurídica, técnica y económica (bonificación de tasas y subvenciones) de Cogersa hacia los Ayuntamientos para incentivar la recogida separada de biorresiduos. Establecimiento de las medidas administrativas precisas para establecer la gratuidad del servicio de tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente en las instalaciones de Cogersa hasta 2024

En todo caso, se entiende que esta medida podía disgregarse en varias que tengan distintas finalidades, por un lado, las ayudas al fomento de la recogida separada para entidades locales y por otro lado, podría añadirse, al amparo de la obligatoriedad de establecer una tasa por parte de los Ayuntamientos para sufragar los costes relativos a la gestión de residuos, de acuerdo al artículo 11 de la LRSCEC, la posibilidad de incorporar incentivos mediante la reducción de la tasa de acuerdo al punto 4 del citado artículo, a destacar entre otros:

- “b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.”

7 CONCLUSIONES

Parece importante dejar claro que partimos de una realidad no muy positiva y por lo tanto con poco margen de maniobra en relación a la consecución de objetivos, ya que la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado está muy lejos del 50% establecido para 2020 en la LRSC y por ende a los hitos fijados por la nueva normativa para 2025 del 55% y para 2030 del 65%. Como se ha visto estos incumplimientos también se alejan de las obligaciones establecidas para los residuos depositados en vertedero fijados en un 40% de los generados en 2025, 20% de los generados en 2030 y en un 10% en 2035.

Tal y como se ha dejado patente en el punto 4 de este trabajo que recoge un análisis de las principales novedades en relación a los residuos domésticos y biorresiduos, incorporadas por la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se ha podido constatar la aparición de importantes modificaciones que hacen que las medidas recogidas en el PERPA y concretamente en sus Programas de residuos domésticos y comerciales y biorresiduos respectivamente, tengan la obligación de ser revisadas, en tanto en cuanto, muchas de las novedades legislativas poseen obligaciones temporales que están dentro del periodo de vigencia del mismo (2017-2024). Pero esta circunstancia no hay que tomarla como un factor negativo en el desarrollo del mismo, sino todo lo contrario, como una oportunidad de mejora, de encarar con ambición los nuevos objetivos establecidos por la normativa de reciente aparición y con el fin último de alcanzar los valores fijados para la preparación para la reutilización y el reciclado en los plazos establecidos.

Aunque ya han sido analizados, tanto dentro de la modificación normativa, como en las líneas de actuación de los programas del PERPA para residuos domésticos y comerciales y biorresiduos, se destacan a continuación los puntos esenciales sobre los que incidir de cara a la revisión de los programas citados:

Incorporación inmediata de los hitos temporales relacionados con la recogida separada de las distintas fracciones de residuos:

- Los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario.

- Los biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022.
- Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local.
- Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024.
- Se distinguen aceites industriales de aceites de cocina que en el caso de aceites de cocina de origen en bares y restauración han de separarse antes del 30 de junio de 2022.

Otras dos novedades importantes y que se deben actualizar de acuerdo al tratamiento que en el PERPA se le da a este tema, es la aparición de las siguientes tasas e impuestos:

- Tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, para cubrir los costes de gestión de residuos de competencia local, incluyendo el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, 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. El plazo para su introducción será de tres años a contar desde la entrada en vigor de la ley. Por tanto, las entidades locales deben aprobar dicha tasa o prestación patrimonial antes del 10 de abril de 2025. Aplicación de incentivos al fomento de ciertas prácticas que redunden en la reducción de residuos generados, la recogida separada, etc.
- Impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, la incineración y la coincineración de residuos. En principio de aplicación Estatal, pero con

la segura cesión a la CCAA cuando se realicen los cambios legislativos pertinentes.

Resultará también interesante la incorporación de ciertos conceptos, relacionados con la prevención en la generación de residuos y en la correcta gestión de los mismos:

- Incorporación de criterios medioambientales y fomento de etiquetas ecológicas en las compras del sector público de manera que se ponga de manifiesto la importancia de la fase de consumo y uso de los productos en la generación de residuos.
- Incorporación de medidas relacionadas con la disminución del desperdicio alimentario y fomento del consumo responsable en consumidores, comercios, hostelería y restauración. Aprovechar la confluencia con iniciativas sociales del tipo banco de alimentos y comedores sociales.

Se considera de vital importancia tratar en profundidad el tema que subyace en la puesta en funcionamiento de la planta de basura bruta, cuya finalización será en 2023, y que se espera que provoque un aumento significativo de las cifras de reciclado de residuos domésticos y comerciales y por ende reducción las tasas de eliminación de residuo municipal mediante depósito en vertedero.

Al no disponer de una planta de valorización química para el CSR generado en la planta de tratamiento de basura bruta y tener unos objetivos de tasas de depósito en vertedero tan acotadas en el tiempo y en la cantidad, surge la duda de qué solución se le va a dar a ese CSR, planteándose varias opciones:

- El CSR generado va a ser absorbido por las industrias y las plantas de producción eléctrica del Principado de Asturias para su valorización térmica.
- Posibilidad de enviarlo a incineración fuera de la comunidad (precio y disponibilidad).
- Posibilidad de instalar una incineradora o ampliar la existente con el fin último de llevar a cabo la incineración de los residuos sin salir de la comunidad autónoma.

Al tratarse de una línea de actuación de mucho calado en la política de residuos de la comunidad, parece necesario llevar a cabo un estudio que engrane todas las posibilidades existentes, valorando las repercusiones ambientales, sociales y económicas de todas las situaciones que se plantean.

Conviene también mencionar aquí los puntos del PERPA que representan una fortaleza en la línea de alcanzar los hitos propuestos en relación al reciclaje:

- Contar con una gestión consorciada de los residuos que pueda establecer líneas de actuación únicas en todo el territorio del Principado va a facilitar el alcance de los objetivos propuestos por la UE en relación a tasas de reciclaje y depósito en vertedero.
- La puesta en marcha de la planta de valorización de la bolsa negra, los residuos industriales no peligrosos y los residuos municipales voluminosos. Se trata de una medida que aumentará de manera importante el ratio de residuos reciclados y directamente reducirá el volumen de residuos depositados en el vertedero.
- La intensa promoción del autocompostaje y del compostaje comunitario que viene haciendo COGERSA, desarrollado en las zonas rurales y periurbanas de toda la geografía asturiana desde 2009 en colaboración con los distintos municipios.
- Las campañas de concienciación que ha puesto en funcionamiento COGERSA, relacionadas con los centros educativos, los ciudadanos, las empresas y los Ayuntamientos, centradas en la prevención de residuos, el reciclaje y la recogida separada entre otros conceptos.

Así las cosas, es evidente que queda aún trabajo por hacer. Del análisis de las medidas del PERPA y de los pobres datos en relación a la preparación para la reutilización y el reciclado, se observa que las medidas propuestas en esa dirección no han resultado muy efectivas, de manera que convendría la revisión de las mismas, su impulso y el análisis de los problemas presentados en su desarrollo.

Por último, destacar que este estudio va a permitir una reflexión sobre las debilidades y fortalezas que sobre la gestión de los residuos se está llevando a cabo en el Principado de Asturias y que podrá establecer las líneas maestras de actuación de cara a una modificación del PERPA.

8 BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. Los principios de la política de residuos. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 23, 2012, pp. 215-258.

– El concepto jurídico de residuo y sus clases. Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, Nº. 38, 2017, págs. 327-353.

– La economía circular en el Derecho ambiental. Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN-e 1989-5666, Nº. 102, 2, 2020, (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo “VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)”), págs. 225-249.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. Actualidad Jurídica Ambiental Núm. Especial 102/2, Junio 2020, pp. 177-204.

– La Responsabilidad Ampliada del Productor como instrumento para lograr una efectiva economía circular. Aproximación a la legislación de la UE y la ley residuos y suelos contaminados del Estado español. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, ISSN 2179-345X, ISSN-e 2179-8214, Vol. 12, Nº. 1, 2021 (Ejemplar dedicado a: janeiro/abril), págs. 3-59.

GUDIN R-MAGARIÑOS, F., “La economía circular: reexamiando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050”. Medio Ambiente & Derecho: revista electrónica de derecho ambiental. Nº 33, 2018.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas. InDret, Revista para el análisis del derecho, n. 3, 2019, pp. 1-29.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.) y VENCE DEZA, Xavier (dir.). Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias. Editorial: Aranzadi Thomson Reuters, ISBN: 9788413909646, 2021.

PERNAS GARCÍA, Juan José. La interdependencia entre el régimen de la contratación pública y la técnica de la evaluación de impacto ambiental en la ejecución de proyectos públicos. Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN-e 1989-5666, Nº. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo “VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)”), págs. 388-406.

– La incorporación de “criterios transversales” ambientales en los procedimientos de preparación contractual para la ejecución del Plan de recuperación, Transformación y

Resiliencia. Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN-e 1989-5666, Nº. 123, 2022, págs. 7-27.

SALASSA BOIX, Rodolfo Rubén. La Finalidad extrafiscal de los tributos Algunas notas sobre los tributos medioambientales. Estudios de derecho tributario / coord. por Rodolfo Rubén Salassa Boix, 2013, ISBN 9789875512412, págs. 155-198.

- Fiscalidad ambiental: Nociones preliminares. La protección Ambiental a través del Derecho Fiscal / coord. por Patricia Alderete, Julia Bach; Rodolfo Rubén Salassa Boix (dir.), Antoni Pigrau i Solé (pr.), 2015, ISBN 9789503312216, págs. 21-46.

- La protección ambiental a través de los tributos en el marco de la relación entre el deber de contribuir y el deber de preservar el medio ambiente. Quincena fiscal, ISSN 1132-8576, Nº 12, 2018, págs. 75-99.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. Ambienta, La revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 117, 2016, pp. 36-45.

– Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente, ISSN 1577-9491, Nº. 117, 2016 (Ejemplar dedicado a: Economía circular), págs. 36-45

– El régimen local ante los restos jurídicos de la economía circular. Cuaderno de Derecho Local, n. 46, febrero 2018, pp. 127-156.

– Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. RCDA, vol. 10 n. 1, 2019, pp. 1-37.

– Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. Revista Catalana de Dret Ambiental, ISSN-e 2014-038X, Vol. 10, Núm 1, 2019.

– La incineración en la jerarquía de opciones para una economía circular. Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, ISSN-e 1576-3196, Nº. 35, 2019.