

# Anteproyecto de Ley de Residuos (I)

11 Junio 2020

## «Residuo doméstico y municipal» frente a «Residuo comercial/industrial no peligroso»

### Introducción.

El Consejo de Ministros aprobó, el pasado martes 2 de junio, el anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, iniciándose, en tal fecha, el trámite de información pública, que prevemos de altísima participación dado el elevado número de afectados por la amplitud y diversidad de sus disposiciones.

El anteproyecto transpone dos de las principales Directivas comunitarias de la Estrategia de Economía Circular: la Directiva 2018/851 marco de residuos, y la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, más conocida como directiva SUP, *Single-Use Plastics*.

Centrándonos en sus disposiciones iniciales y, concretamente en las definiciones, el anteproyecto revisa e incluye nuevos conceptos que reproducen, en su mayor parte de forma literal, las definiciones de las directivas que se transponen.

### La pretendida inclusión de todo «residuo comercial» asimilable a doméstico en la categoría de «residuo doméstico».

En relación con las definiciones de residuo doméstico y municipal frente al residuo comercial e industrial, el anteproyecto enfatiza la diferencia actual entre (i) el residuo derivado del comercio e industria asimilable al doméstico, que lo califica directamente como doméstico, y (ii) el residuo comercial/industrial no peligroso, al objeto de atraer el primero—bien para cumplir los objetivos de recuperación/reciclado, o bien para abarcar su gestión—, hacia la Entidad local.

En tal sentido, merece destacar la definición de «residuos domésticos» y de «residuos municipales» propuestas.

Respecto a la primera, **«residuos domésticos»**, el anteproyecto, siguiendo la definición de la Ley 22/2011 —*residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, y los similares a los anteriores generados en servicios e industrias*—, añade, como diferenciación, “*que no se generen como consecuencia de la actividad principal del servicio o industria*”.

**¿Omite intencionadamente de la diferenciación los generados como consecuencia de la actividad comercial? ¿cabe entender también excepcionados los comerciales de la definición de residuo doméstico?**

Por su parte, respecto a los «residuos municipales», el anteproyecto sigue fielmente el tenor literal del artículo 3,2<sup>ter</sup> de la Directiva 2018/98, es decir incluye a (i) los residuos de origen doméstico recogidos de manera selectiva (papel, cartón, vidrio, metal, plásticos, etcétera); y (ii) aquellos que provengan de otras fuentes— comerciales, industriales y de servicios—, pero que sean similares en naturaleza y composición a los domésticos.

Por lo que, de ambas definiciones, cabría entender que se considerarían residuos industriales/servicios domésticos, los residuos derivados de las industrias/servicios que se generen por la actividad de oficina o limpieza o, incluso comedor, llevada a cabo en los mismos pero ¿la misma regla resulta de aplicación a los residuos comerciales?

Teniendo en cuenta que, en numerosas ocasiones, la naturaleza y composición del residuo (por ejemplo, el papel o el vidrio), e incluso el origen (deriva tanto de actividad comercial como del hogar) no juegan como criterio diferenciador entre el residuo doméstico y el residuo comercial, sería muy útil, a efectos aclaratorios, y conforme con las legislaciones de otros Estados miembros como nuestros vecinos Francia y Portugal, establecer como criterio diferenciador la cantidad generada.

Evidentemente, generar un volumen mayor de 1.100 litros/semana, en el caso de Francia, no es propio de los hogares, y consecuentemente no se puede asimilar a residuo doméstico, y por ende a residuo municipal.

Con todo, interesa destacar que el anteproyecto finaliza la definición de residuo municipal estableciendo que: *la presente definición se introduce a efectos de determinar el ámbito de aplicación de los objetivos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus normas de cálculo establecidos en esta ley, y se entiende sin perjuicio de la distribución de responsabilidades para la gestión de residuos entre los agentes públicos y los privados a la luz de la distribución de competencias establecida en el artículo 12.5.*

Por tanto, en teoría el hecho de que un residuo se califica como residuo municipal no conlleva que su gestión pertenezca a la Entidad Local. Es más, el anteproyecto introduce *ex novo* la definición de «Residuos de competencia municipal» como aquéllos que son gestionados por las Entidades locales conforme con lo dispuesto en su artículo 12.5.

No obstante, tal matización está lejos de aclarar una cuestión esencial: **¿a quién corresponde la gestión del residuo comercial asimilable, por naturaleza, al doméstico, pero generado por la actividad comercial?**

### El principio de libertad del productor en la gestión.

El artículo 12.5 del anteproyecto mantiene la redacción de la Ley 22/2011— artículo 17— respecto a las competencias de los Entes locales en materia de gestión de los residuos municipales; pero introduce un nuevo párrafo, en su artículo 20, del que pueden derivar, a nuestro parecer, conflictos en relación con la gestión de aquellos residuos sobre los que confluye, a la vez, la clasificación de residuo doméstico, y comercial/industrial.

Conforme con el artículo 12 de la Ley 22/2011, actualmente vigente, **corresponde a las Entidades Locales:**

- La **recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos** generados en los hogares, comercios y servicios que conforman servicios obligatorios de los municipios conforme con sus respectivas ordenanzas, la Ley 22/2011 y las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas, así como la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor— artículo 12,5a)—. Por tanto, es la calificación de «doméstico» lo que determina la gestión municipal del residuo.
- Además, conforme con el artículo 12.5 c), las Entidades Locales **podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos** generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, **sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos** en los términos previstos en el artículo 17.3—obligaciones de los productores de residuos—.
- Cuando la **entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponerlo** obligatoriamente, de manera motivada y basándose en **criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos**, a los productores de residuos.

En definitiva, conforme con el régimen actual, prima el principio de libertad del productor o poseedor para determinar la gestión de los residuos generados por su actividad comercial; principio consolidado por la doctrina jurisprudencial— sentencia 459/2015 del TSJ de Islas Baleares entre otras—.

Si bien el artículo 12.5 del anteproyecto guarda la misma redacción que la Ley 22/2011, el artículo 20.3 al que se remite, relativo a las obligaciones del productor y poseedor del residuo (artículo 17.3 de la Ley 22/2011), matiza el principio de libertad del productor para la gestión de sus propios residuos en el caso de los residuos comerciales/industriales asimilables a domésticos, al establecer que:

*El **productor inicial u otro poseedor de residuos domésticos** realizará la entrega de éstos en los términos que se establezcan en las ordenanzas de las entidades locales.*

*El **productor inicial u otro poseedor de residuos comerciales no peligrosos** deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos*

*ante la entidad local o podrá acogerse al sistema público de gestión (...)—misma redacción que la actual—.*

De lo anterior, podemos concluir que el anteproyecto:

- Obliga al productor/poseedor del residuo doméstico, incluyendo al comercial no peligroso asimilable, a entregarlo a la Entidad local;
- Entiende que el residuo comercial no peligrosos es todo aquel asimilable, por naturaleza y composición, al residuo doméstico, sin exceptuar en la redacción de la definición, el derivado de la actividad comercial;
- Y, el principio de libertad de gestión del productor/poseedor tan solo resulta de aplicación en el caso de los residuos comerciales no peligrosos.

### **Posibles conflictos.**

Tal redacción no solo va contra el principio de libertad del productor, sino que no es coherente con la redacción del artículo 20.1 del anteproyecto que lo consagra. Además, tal redacción resulta contraria a los principios de eficiencia y eficacia reconocidos en la Ley 22/2011 y en el propio anteproyecto—artículo 12,5—. Se recuerda que tales criterios han sido determinantes para la atribución de la titularidad de la gestión de los residuos comerciales e industriales al ente municipal o a los entes privados. Además, estos conceptos gozan de un gran acomodo normativo en nuestro ordenamiento, y han sido objeto de análisis por nuestros Tribunales. Al respecto, la actuación de la Administración/Entidad Local frente a cualquier actuación empresarial, ejercida en libre competencia, solo viene justificado de la ecuación costes—se minimizan costes al erario público(eficacia)—/beneficios—responde al interés general—. Por tanto, imponer sin más el sistema municipal para el caso de los residuos domésticos comerciales/industriales va más allá de las competencias de las Entidades locales.

En definitiva, el anteproyecto, lejos de solucionar, o por lo menos evitar, con criterios claros y conforme con la doctrina jurisprudencial, las diferencias acaecidos en el pasado, introduce elementos de conflictividad respecto a la gestión de los residuos comerciales asimilables a domésticos entre las Entidades locales y el productor/poseedor.

Así las cosas, se recuerda que la directiva marco de residuos, al definir «residuo municipal» ordena, en su considerando décimo, a los Estados miembros a diferenciar con criterios claros y precisos, en sus respectivas normativas de transposición, pese a la naturaleza y composición similar, los residuos comerciales e industriales de los residuos municipales. De hecho, dispone que *los Estados miembros deben garantizar que los residuos procedentes de grandes superficies comerciales e industriales que no son similares a los residuos de origen doméstico no estén incluidos en el ámbito de los residuos municipales*. Obviamente el anteproyecto no cumple tal cometido.

## PÚBLICO Y REGULATORIO

El área de Derecho Administrativo y Regulatorio de Ceca Magán Abogados presta asesoramiento a una amplia gama de clientes, desde Administraciones y Entidades Públicas, hasta fondos y compañías privadas, internacionales y nacionales, de distinto tamaño y pertenecientes a los diferentes sectores industriales.

Para ello contamos con un equipo de profesionales altamente preparados, y reconocidos, bajo la dirección de la socia María José Rovira, ofreciendo:

- **Calidad** y soluciones ad hoc
- **Experiencia**
- **Competitividad** en precios
- **Agilidad**

Combinamos tradición con disrupción para ofrecer un producto innovador de alto valor añadido, muy apreciado por nuestros clientes, complementado por las restantes áreas del despacho.

### **María José Rovira**

Socia Área Público y Regulatorio  
[mirovira@cecamagan.com](mailto:mirovira@cecamagan.com)

Calle Velázquez 150 28002 Madrid  
Tfno.: +34 91 345 48 25



## SOBRE NOSOTROS

**Somos un despacho especializado en las áreas clave del Derecho del ámbito empresarial.**

**Fundado en 1973**, en Ceca Magán Abogados contamos con más de 45 años de historia y hemos sido considerados como uno de los 25 principales bufetes nacionales.

Nuestros abogados especializados en las diferentes áreas han sido reconocidos por los más prestigiosos **Directorios internacionales** como Legal 500, Best Lawyers, Chambers & Partners y Leaders League.

Desde nuestras **tres oficinas en España**, la firma apuesta por la mejora continua para lograr la excelencia en el asesoramiento a clientes.





# CECA MAGÁN

ABOGADOS

## MADRID

C/ Velázquez 150  
28002 - Madrid

+34 91 345 48 25

## BARCELONA

Avda. Diagonal 361 Ppal 2º  
08037 - Barcelona

+34 93 487 60 50

## TENERIFE

Avda. Francisco La Roche 19 2º  
38001 - Sta Cruz de Tenerife

+34 92 257 47 84

*#EstiloCeca*