

Análisis de las principales medidas legales incluidas en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Parafiscalidad de la Responsabilidad Ampliada del Productor y canon hidroeléctrico



Ana López Muña
Directora del área Legal EY

Laura de Pedro
Senior manager del área Legal EY

El BOE de hoy (9 de abril) ha publicado la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular**. Esta nueva ley es la pieza principal del paquete normativo en materia de economía circular y residuos, donde además de actualizar la normativa de residuos, se aborda uno de los principales retos ambientales de la actualidad: los plásticos de un solo uso. El texto aprobado es también una de las claves para impulsar la economía circular en España y ha sido incluido como una de las reformas estructurales del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Esta norma establece un **marco regulatorio integrado** desde el punto de vista ambiental y tributaria, ambos aspectos fundamentales para conseguir los objetivos reforzados de reducción de la generación de residuos, reciclado y reutilización, efectuando una transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales sostenibles.

La Ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/90, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, junto con la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva marco de residuos 2008/98/CE, además de clarificar ciertos aspectos relativos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, a la cual sustituye.

Con el ánimo de avanzar hacia la economía circular, se introducen en la ley dos instrumentos económicos en forma de impuestos que mejorarán la aplicación del principio de jerarquía de residuos: el **impuesto a los envases de plástico no reutilizables** y el **impuesto al depósito de residuos en vertedero, la incineración y la co-incineración**. Ambos instrumentos entrarán en vigor en 2023. Además, sirve como instrumento para reintroducir el “**canon por la utilización de las aguas continentales para la producción eléctrica**” tras la última sentencia del Tribunal Supremo.

Se contribuye así al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible fijados en la Agenda 2030 y en coherencia con el Plan de Acción en materia de economía circular elaborado por la Comisión Europea.

Tratamos en esta nota únicamente las cuestiones legales y ambientales de la nueva norma y nos remitimos para las cuestiones fiscales y tributarias de la nueva ley a la siguiente alerta: [Análisis de las principales medidas fiscales incluidas en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#).

Medias de prevención

La Ley de Residuos introduce un Título II orientado a la prevención de residuos, en el cual se establecen los siguientes objetivos de reducción en peso respecto a los residuos generados en 2010:

- ▶ 2025: descenso en un 13%.
- ▶ 2030: descenso en un 15%.

Como medidas de prevención y reducción en la generación de residuos, incluye la nueva ley un extenso listado de obligaciones que afectan a distintos sectores de actividad, las cuales se adoptarán mediante reglamento. Como principales medidas de prevención se establecen:

- ▶ Se **prohíbe la destrucción de excedentes no vendidos de productos no perecederos** (textiles, juguetes, aparatos electrónicos, etc.) que deberán destinarse a la **reutilización**, incluyendo su donación y, de no ser esto posible, a la **preparación para la reutilización**.
- ▶ Para disminuir la utilización de envases de un solo uso, los establecimientos **hosteleros y de restauración** tendrán que ofrecer a sus clientes la **posibilidad de consumir agua no envasada** de forma gratuita.
- ▶ Los comercios de **alimentación minoristas con una superficie de más de 400 m²** deberán destinar, antes del 1 de enero de 2023, al menos un 20% de su área de ventas a **ofertar productos a granel** (sin embalaje primario). Además, todos los establecimientos de alimentación deberán aceptar el uso de recipientes reutilizables aportados por el consumidor.
- ▶ A partir del 1 de julio de 2022, los productores iniciales de **residuos peligrosos que generen más de 10 toneladas al año** en cada centro productor estarán obligados a disponer de un **plan de minimización de residuos generados y su peligrosidad**, el cual se encontrará a disposición de las autoridades competentes.
- ▶ En cuanto a los **residuos alimentarios**, todas las empresas susceptibles de producirlos deben **priorizar, por este orden: su donación** o redistribución para consumo humano, **su transformación** si siguen siendo consumibles, **la alimentación animal** y fabricación de piensos, **su uso como subproducto y, como última opción, su reciclado para la obtención de compost** o, de no ser posible, de combustible.

Obligaciones en relación con la producción y gestión de residuos

Producción y posesión de residuos

En cuanto a la obligación del productor inicial u otro poseedor de gestionar sus residuos, esta norma matiza que la entrega a un negociante, gestor o entidad de recogida no extingue su responsabilidad, como preveía la Ley 22/2011. La responsabilidad del productor ahora subsiste, quien tendrá que documentar y acreditar frente a la entidad local la trazabilidad y tratamiento a pesar de haber sido entregado a un negociante o recogedor autorizado.

Se añade la obligación para el productor inicial a reservar un lugar de almacenamiento e identificar los residuos previamente a la entrega para su gestión, determinando en el caso de residuos peligrosos sus características de peligrosidad.

Respecto de los productores y poseedores de **residuos comerciales e industriales** la nueva norma también les obliga a separar en origen y asegurar una recogida separada y su correcta gestión, aunque en el caso de los comerciales podrán acogerse al sistema municipal de gestión pública que en su caso se implemente. También en el caso de los **residuos comerciales**, la entidad local podrá obligar a los productores y poseedores a adherirse al sistema público implantado y, en el caso de incumplir estas obligaciones, la entidad local llevará a cabo la gestión de los residuos repercutiendo en el obligado el coste de dicho servicio.

Gestión de residuos

La nueva ley introduce un **calendario con nuevos objetivos de gestión** para destinar residuos municipales a reciclaje y reutilización que se detallan en el siguiente cuadro:

Año	Objetivo reutilización y reciclado (% en peso)	Objetivo reutilización (% en peso)
-	50%	-
2025	55%	5%
2030	60%	10%
2035	65%	15%

Distingue además ahora entre las obligaciones, por un lado, de las entidades o empresas que realizan la recogida de residuos y, por otro, de las que realizan su transporte, las cuales agrupaba la Ley 22/2011. Será competencia de las empresas de recogida clasificar, almacenar, envasar y etiquetar los residuos para su entrega a empresas autorizadas. En cuanto a las empresas que se dedican al tratamiento de residuos, se añade que deben hacer las comprobaciones necesarias previas a la recepción y aceptación de los residuos en su planta de tratamiento.

Se incide especialmente en la recogida separada de residuos y en evitar la mezcla con otros con distintas propiedades hasta el punto de que el gestor que los mezcle estará obligado a realizar la separación cuando sea viable. Además, se prohíbe la incineración y el depósito en vertedero de los residuos recogidos de forma separada para su preparación para la reutilización y para su reciclado.

Únicamente cuando no sea posible realizar operaciones de valorización, se procederá a la eliminación del residuo.

Se establece la prohibición de quemar residuos vegetales para su eliminación en el entorno agrario o silvícola, pudiendo permitirse de forma excepcional por razones fitosanitarias previa autorización administrativa. Además, deberán destinarse obligatoriamente a eliminación todos los residuos que contengan contaminantes orgánicos persistentes.

Régimen de autorización y comunicación

El régimen establecido a este respecto es muy similar al previsto por la Ley 22/2011, con algunos matices en los que nos centraremos seguidamente.

Actividades de gestión: recogida, transporte y tratamiento

Las autorizaciones concedidas para instalaciones de tratamiento de residuos conforme a la Ley de Residuos quedarán incorporadas con todos sus condicionantes a su correspondiente autorización ambiental integrada regulada en el RDL 1/2016 de 16 de diciembre.

Se incluye una nueva exención de modo que las instalaciones utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos tratamientos de residuos, así como las personas físicas o jurídicas que desempeñen esta actividad no precisarán autorización, bastando una declaración responsable previa a su inicio.

En lugar de comunicación previa, ahora se somete a autorización también la actividad de recogida incluso sin instalación de almacenamiento o tratamiento asociada. En este caso el gestor del residuo deberá de efectuar una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a realizarse el tratamiento. También deberá emitir esta comunicación el gestor que realice dichas operaciones en una instalación móvil.

Como establecía la Ley 22/2011 se someten a comunicación previa las empresas que transporten residuos con carácter profesional, los negociantes y los agentes.

Traslado de residuos en el interior del Estado

Los operadores que vayan a realizar un traslado de residuos ya no tendrán que notificar a la Comunidad Autónoma de destino, pues la de origen le remitirá la notificación y emitirá acuse de recibo validando la misma en su caso. Transcurridos 10 días desde el acuse de recibo sin oposición por parte de las administraciones autonómicas, se entenderá autorizado el traslado. Este plazo podrá reducirse a 8 días en caso de traslados urgentes por razones de emergencia.

No obstante, se contemplan una serie de supuestos en los que las administraciones autonómicas suspenderán la vigencia de la notificación previa, normalmente relativos a situaciones de disidencia entre la documentación aportada por el operador y la

realidad de las operaciones que se llevan a cabo, o la no justificación de las razones de emergencia para traslados urgentes.

Responsabilidad ampliada del productor (RAP)

Se contempla un desarrollo mayor que en la anterior normativa. Aumentan los supuestos en los que puede verse ampliada la responsabilidad del productor, incluyendo la obligación a aumentar los periodos de garantía de los productos o el cumplimiento de condiciones orientadas a garantizar la reparación del consumidor, junto con algunas obligaciones de información al público y a instalaciones de preparación para la reutilización o tratamiento de residuos.

Se prevé igualmente el cumplimiento de la RAP de forma individual o colectiva, pero matizando que para las obligaciones que no sean financieras u organizativas tiene que darse cumplimiento necesariamente de forma individual.

Además, se permite que los productores de productos asuman voluntariamente responsabilidades financieras u organizativas para la gestión, para lo cual deberán cumplir los requisitos mínimos establecidos en esta Ley exceptuando el relativo a la contribución financiera. Estos regímenes voluntarios también están sometidos al régimen de autorización y comunicación y a las obligaciones de información.

Los productores que comercialicen sus productos en España con establecimiento permanente fuera de España deben cumplir con las obligaciones que impone la Ley de Residuos, para lo cual se les permite designar un representante autorizado en territorio español.

Se incluye la obligación por parte de los sistemas individuales y colectivos (SCRAP) de celebrar convenios con las administraciones públicas que intervengan en la gestión de los residuos para la financiación y organización de los mismos.

Además, se matiza que no se considerará sistema individual sino colectivo cuando haya una agrupación entre productores de forma que no pueda garantizarse la trazabilidad y la información individualizada de los productos y residuos que corresponden a cada productor.

En cuanto al régimen comunicación y autorización de los sistemas de RAP (SCRAP), la autorización necesaria previa al inicio de la actividad de los sistemas colectivos amplía su vigencia de 5 a 8 años, tras lo cual habrá de renovarse.

La adaptación de la normativa en materia de RAP deberá realizarse antes del 5 de enero de 2023.

Reducción de los productos de plástico

Se trata de un nuevo título en la novedosa Ley de Residuos que trae causa de la anteriormente mencionada Directiva europea de plásticos de un solo uso.

En primer lugar, se establecen dos objetivos de reducción de la comercialización de dichos plásticos, de modo que:

- ▶ En 2026 se reduzca en un 50% en peso respecto a 2022 y
- ▶ en 2030 la reducción sea de un 70% en peso, también respecto a 2022.

Con estos objetivos en mente, se introduce la medida de cobrar un precio por cada producto de plástico entregado al consumidor a partir del 1 de enero de 2023, a la vez que se trata de sustituir el plástico por otros materiales, como madera, papel o cartón.

Se establecen prohibiciones y limitaciones para la introducción de ciertos productos de plástico en el mercado, de modo que no podrán comercializarse bastoncillos de algodón, cubiertos y platos, recipientes de poliestireno expandido, productos de plástico oxodegradable o que contengan microesferas de plástico, entre otros.

Sí podrán comercializarse ciertos productos de plástico destinados a bebidas cuando sus tapas o tapones permanezcan unidos al recipiente, lo que constituirá un requisito indispensable a partir del 3 de julio de 2024; además, a partir del 1 de enero de 2025, las botellas de tereftalato de polietileno (“**PET**”) deberán contener, como mínimo, un 25% de plástico reciclado, porcentaje que se incrementará a un 30% a partir del 1 de enero de 2030.

Ciertos productos (vasos, compresas, filtros del tabaco, entre otros) deberán contener de forma visible un marcado que indique la presencia de plásticos en el producto, gestión del residuo e impacto medioambiental).

Se prevé un calendario de recogida separada de botellas de plástico (de hasta 3 litros), de modo que para 2023 la recogida separada constituirá un 70% en peso del total introducido en el mercado, porcentaje que se irá incrementando hasta el 90% en 2029.

Se habilita al Gobierno a establecer vía reglamentaria regímenes de RAP para productos de plástico de un solo uso.

Información

Se amplían las obligaciones y previsiones sobre información, concretando en primer lugar que el plazo para la inscripción de las autorizaciones y comunicaciones en materia de residuos en el Registro estatal de Producción y Gestión de Residuos será de 15 días desde que se produjera la inscripción en el registro autonómico.

Se incluye la previsión de disponer también de un archivo cronológico para los productores iniciales que generen más de 10 toneladas de residuos no peligrosos al año, aumenta la información que puede figurar en el mismo y se amplía el almacenamiento de tres a cinco años. Este archivo no es exigible a los productores que gestionen sus residuos a través de entidades locales.

La obligación de enviar a las administraciones autonómicas una memoria resumen de la información que figura en el archivo cronológico deberá efectuarse antes del 1 de marzo del año siguiente al de recopilación de la información, incorporándose al Sistema electrónico de Información de Residuos (“**eSIR**”) antes del 1 de septiembre del que dispondrá el MITECO.

Suelos Contaminados

La declaración de suelos contaminados tendrá que efectuarse por las Comunidades Autónomas de forma expresa, y obligará al sujeto responsable de la contaminación a adoptar las medidas necesarias para su recuperación en el plazo fijado por la

Comunidad Autónoma, que no podrá exceder de tres años, salvo que se requiera un plazo mayor por razones técnicas del proceso de descontaminación.

Para la cancelación de la nota marginal en el Registro de la Propiedad que contiene la declaración de suelo contaminado, el sujeto responsable debe remitir a la Comunidad Autónoma un informe acreditativo, y esta tendrá seis meses para resolver desde su presentación, transcurrido el cual se entenderá desestimada la solicitud de declaración de suelo descontaminado.

En caso de que se requiera una actuación urgente de descontaminación para evitar un daño mayor podrá actuarse inmediatamente, sin que medie autorización o requerimiento administrativo previo, aunque dando traslado de las actuaciones realizadas lo más pronto posible a las autoridades competentes.

Continúa la previsión de que no puede exigirse la recuperación y descontaminación del suelo al responsable por encima de los niveles asociados al uso para el que estaba destinado el suelo en el momento de la contaminación, añadiéndose que será el promotor del nuevo uso quien deba adoptar medidas adicionales de ser estas necesarias.

Se desarrolla la posibilidad de proceder a la recuperación voluntaria de los suelos contaminados mediante solicitud a la Comunidad Autónoma competente que deberá aprobar la solicitud en un plazo de diez meses desde su presentación; de lo contrario se entenderá desestimada. Tras la aprobación, el proyecto de descontaminación deberá comenzar en un plazo de tres meses.

De no efectuarse la descontaminación de acuerdo a los plazos previstos en el proyecto, se entenderá que el responsable desiste, procediendo entonces la Comunidad Autónoma a realizar la declaración de suelo contaminado.

Se introducen, en el Inventario de declaraciones de suelos contaminados, las descontaminaciones voluntarias que se lleven a cabo, que la Comunidad Autónoma deberá remitir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico antes del 31 de marzo de cada año.

La reintroducción del canon hidroeléctrico

Como ya adelantábamos en nuestra Alerta sobre el Análisis de la Propuesta de Enmienda para modificar la Ley de Aguas y reintroducir el canon hidráulico, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados ha introducido, mediante la disposición final segunda, la modificación del artículo 112.bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas ("TRLA") que viene a reintroducir el "canon por la utilización de las aguas continentales para la producción eléctrica", esto es, el conocido como "Canon Hidroeléctrico". La redacción ahora implementada supera los pronunciamientos del Tribunal Supremo de abril de 2021, en virtud de los cuales se impedía de facto la recaudación de este canon al requerir la revisión previa de los pliegos concesionales. Con esta nueva redacción, entre otras novedades, la norma no requiere como condición previa que se tengan que revisar dichos pliegos concesionales para que se produzca el devengo del Canon Hidroeléctrico, por lo que vuelve a ser exigible a los titulares de las concesiones que deberán comenzar a realizar las correspondientes autoliquidaciones.

Debe resaltarse además que en virtud del reciente Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes por el que se adopta el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (“RDL 6/2022”), se modificó el RD 198/2015 por el que se desarrolla el artículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas para actualizar su artículo 8 sobre cálculo del canon hidroeléctrico, y, asimismo, se modificó el tipo de gravamen que pasa a ser del 22% al 25,5%, eliminándose la referencia a bombeo mixto, dejando solo referencia a bombeo del hecho imponible. En línea con ello, la Disposición Final Segunda de la Ley de Residuos recoge dicha subida del tipo de gravamen.

Por último, cabe mencionar que en coherencia con la Disposición Final 20 del RDL 6/2022, la Ley de Residuos deroga los artículos y disposiciones del RD 198/2015 (que ya fue parcialmente anulado por el Tribunal Supremo) a excepción de los artículos 6, 8 (en el que el porcentaje debe entenderse hecho al nuevo tipo de gravamen de 25,5 %), 9, 10, 11, 14 y disposición adicional segunda.

Otras medidas

Medidas Fiscales

Se introducen dos impuestos con el propósito de incentivar la economía circular: (i) impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, cuyo hecho imponible lo constituye la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria e introducción irregular de dichos productos, siendo sujetos pasivos del impuesto quienes desempeñen las mencionadas actividades, e (ii) impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, cuyo hecho imponible es la entrega de residuos para su eliminación o valorización energética en vertederos o instalaciones de incineración o coincineración de residuos, siendo sujetos pasivos quienes realicen la entrega.

Dichos impuestos se analizan en la alerta [Análisis de las principales medidas fiscales incluidas en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#).

Contratos reservados

La mitad del importe de adjudicación en los contratos de las administraciones públicas en relación con la gestión de residuos textiles serán objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos.

Puedes consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#)

¡[Suscríbete](#) a las newsletters de EY para mantenerte actualizado!



Para cualquier información adicional, contacte con:

Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Ana López Muña

Ana.Lopez.Muina@es.ey.com

Laura de Pedro Martín

Laura.DePedroMartin@es.ey.com

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.

© 2022 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

ey.com/es

Twitter: [@EY_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

Linkedin: [EY](https://www.linkedin.com/company/ey)

Facebook: [EY Spain Careers](https://www.facebook.com/EYSpainCareers)

Google+: [EY España](https://www.google.com/+EYSpain)

Flickr: [EY Spain](https://www.flickr.com/photos/ey/)