



Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Legal Alert



Abril 2022

kpmgabogados.es
kpmg.es

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

El 9 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#) (en adelante, la **Ley 7/2022**) con entrada en vigor el día siguiente al de su publicación, esto es, el 10 de abril de 2022, salvo las medidas fiscales¹ para incentivar la economía circular, reguladas en el Título VII de la Ley, cuya entrada en vigor se producirá el 1 de enero de 2023.

La Ley 7/2022 tiene por objeto sentar los principios de la economía circular a través de la legislación básica en materia de residuos, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y a la protección del medio marino. Con la aprobación de la Ley 7/2022 se contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 y en particular a los objetivos (i) 12: producción y consumo sostenibles, (ii) 13: acción por el clima, y (iii) 14: vida submarina.

Incorporación al ordenamiento jurídico interno de las Directivas Europeas

Con la entrada en vigor de la Ley 7/2022 se incorporan al ordenamiento jurídico español las siguientes Directivas:

- 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 (en adelante, la **Directiva (UE) 2018/851**).
- 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 (en adelante, la **Directiva sobre plásticos de un solo uso**).

Con la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la **Directiva (UE) 2018/851** se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas para contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas, se incrementan a medio y largo plazo los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales y se establece la obligatoriedad de nuevas recogidas

separadas, entre otros, para los biorresiduos, los residuos textiles y los residuos domésticos peligrosos.

Asimismo, se establecen requisitos mínimos obligatorios aplicables en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor y se amplían los registros electrónicos para, entre otras, las actividades relacionadas con los residuos peligrosos.

Para la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la **Directiva sobre plásticos de un solo uso**, la Ley 7/2022 establece medidas aplicables a aquellos productos de plástico de un solo uso que más frecuentemente aparecen en las caracterizaciones de las basuras marinas, a los artes de pesca y a todos los productos de plástico fragmentable.

Entre dichas medidas destacan la reducción, sensibilización, marcado y ecodiseño de productos de plástico, así como el uso de instrumentos económicos como la responsabilidad ampliada del productor e incluso la restricción para determinados productos, teniendo en consideración las posibilidades que existen para su sustitución y alternativas existentes en el mercado.

Además de las medidas de índole legal que se comentan en este documento, incluimos [aquí](#) el acceso al Tax Alert con nuestros comentarios sobre las implicaciones fiscales del nuevo "*Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizable*" que se crea con la Ley 7/2022 y cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de enero de 2023.

¹ Ver comentario en el Tax Alert xxx/2022: "Modificación del régimen fiscal en el IVA de las donaciones de productos"

Revisión de los aspectos de la anterior normativa

Además de incorporar las modificaciones introducidas por las citadas Directivas Europeas, la Ley 7/2022 revisa y clarifica ciertos aspectos de la hasta ahora vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, la **Ley 22/2011**), que la nueva normativa deroga y reemplaza.

Entre los aspectos de la Ley 22/2011 que son objeto de revisión, se encuentra la responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y el refuerzo de la recogida separada, cuya obligatoriedad para algunas fracciones de residuos se extiende a todos los ámbitos, no sólo a los hogares, sino también al sector servicios o comercios, con el fin de permitir un reciclado de alta calidad y estimular la utilización de materias primas secundarias de calidad.

Instrumentos de la política de residuos

Siguiendo las líneas marcadas por 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 (en adelante, la **Directiva Marco de residuos**), la Ley 7/2022 establece instrumentos de planificación, programas de prevención de residuos y planes y programas de gestión de residuos. Asimismo, establece la posibilidad de adoptar medidas e instrumentos económicos, entre los que destacan el establecimiento de un impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, a la incineración y a la co-incineración de residuos.

Además de las implicaciones legales que se comentan en este documento, incluimos [aquí](#) el acceso al Tax Alert con nuestros comentarios sobre las implicaciones fiscales de este nuevo "*Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos*" cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de enero de 2023.

La planificación de la gestión de los residuos es un instrumento esencial de la política de residuos. Por ello, la Ley 7/2022 desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local. A este respecto:

- El **Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos** define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos.

- Las Comunidades Autónomas elaborarán sus **respectivos planes autonómicos de gestión de residuos** recogiendo los elementos mencionados en el anexo VII (contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos).
- Las **entidades locales podrán realizar también, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos** en coordinación con los anteriores.

Prevención de residuos

Pese a que los objetivos incluidos en esta Ley dan continuidad al objetivo de prevención fijado en la Ley 22/2011, que establecía que en 2020 se debía alcanzar una reducción en peso del 10% de los residuos generados en ese año respecto de los generados en 2010, se introducen nuevos objetivos concretos y cuantificables relativas a las **medidas de prevención** de la generación de residuos, destacando su importancia en la nueva normativa.

A este respecto, las políticas de prevención de residuos se encaminarán a lograr un objetivo de reducción en peso de los residuos generados, conforme al siguiente calendario:

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

Se hace un especial hincapié en la **reducción de envases**, fomentando el uso de fuentes de agua potable y de envases reutilizables, especialmente en el sector de la hostelería y restauración.

Asimismo, se recogen las medidas de prevención reflejadas en la Directiva (UE) 2018/85, entre las que destacan la promoción de modelos de producción y consumo sostenibles y el diseño de productos que sean eficientes y duraderos en términos de vida útil, y la reducción de la generación de residuos en los sectores industrial, de extracción de minerales y en la construcción, tomando en consideración las mejores técnicas disponibles.

Adicionalmente, los **productores de residuos peligrosos** estarán obligados a disponer de un **plan de minimización** que incluya las prácticas adoptadas para reducir la cantidad de residuos peligrosos generados y su peligrosidad y a **informar cada tres años a las Comunidades Autónomas de los resultados**.

Por otro lado, respecto a la reducción de la generación de los residuos alimentarios, destacar que deberán contar con un apartado específico en los programas de prevención, estableciéndose también medidas específicas dirigidas a la industria alimentaria, las empresas de distribución y de restauración colectiva.

Producción, posesión y gestión de los residuos

Siguiendo la estructura de la Ley 22/2011, las obligaciones de los sujetos intervinientes en la cadena de gestión se han sistematizado y se han aclarado algunas cuestiones fundamentales como la **responsabilidad del productor inicial o poseedor del residuo, que no concluirá hasta el tratamiento completo del mismo, el cual deberá acreditarse documentalmente.**

Asimismo, el productor inicial o poseedor del residuo, en relación con su **almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado**, está obligado a:

- Disponer de una **zona habilitada e identificada** para el correcto almacenamiento de los residuos que reúna las condiciones adecuadas de higiene y seguridad mientras se encuentren en su poder.
- **No mezclar residuos no peligrosos** si eso dificulta su valorización.
- **No mezclar ni diluir los residuos peligrosos** con otras categorías de residuos peligrosos ni con otros residuos, sustancias o materiales.
- **Envasar** los residuos peligrosos de **conformidad** con lo establecido en el **artículo 35 del Reglamento (CE) n.º 1272/2008** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.
- **Etiquetar los recipientes o envases** que contengan residuos peligrosos de forma **clara y visible**, legible e indeleble, al menos en la lengua española oficial del Estado.

Respecto a las **obligaciones de los gestores**, estas se dividen en cuatro secciones:

- Las **obligaciones generales** de los gestores en relación con los requisitos de almacenamiento y de suscripción de fianzas, seguros o garantías financieras equivalentes, así como las obligaciones específicas de los gestores de residuos en función de su actividad.

- Las obligaciones específicas de los gestores de residuos en **función de su actividad** (recogida, transportes, tratamiento, negociantes y agentes).

Los objetivos y medidas en la gestión de los residuos están destinados a fomentar su preparación para su **reutilización y reciclado**, fijándose un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas, que incluye a biorresiduos, textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos. Respecto a la recogida separada, cabe destacar que se realizará mediante recogida en contenedores, puerta a puerta, sistemas de entrega y recepción y otras modalidades de recogida.

Asimismo, se establecen objetivos específicos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos domésticos y comerciales, y para residuos municipales para el medio y largo plazo, y de preparación para la reutilización, reciclado y valorización material para los residuos de construcción y demolición.

- Los relativos a los distintos **flujos de residuos**.
 - Respecto a los **biorresiduos**, se deberán adoptar medidas específicas para posibilitar su separación y reciclado mediante tratamiento biológico, incluido el tratamiento en origen mediante compostaje doméstico o comunitario, y la obtención de enmiendas orgánicas de calidad.
 - Se recogen disposiciones específicas para la recogida y tratamiento de los **aceites usados**, los cuales deberán recogerse por separado, dándose prioridad a la regeneración u otras operaciones de reciclado con un resultado medioambiental global equivalente o mejor que la regeneración y no se mezclarán con otros tipos de residuos o sustancias cuando ello provoque la imposibilidad de realizar la regeneración u otra opción de reciclado alternativa.
 - Los **residuos de construcción y demolición** deberán clasificarse en distintas fracciones preferentemente, en el lugar de generación, y las obras de demolición se llevarán a cabo de forma selectiva, a partir de enero de 2024.
- Las relativas al **traslado de residuos**, entendido como el transporte de residuos destinados a la eliminación y la valorización. A este respecto, se establece tanto el régimen jurídico de los **traslados en el interior del Estado** como el relativo a los **traslados de residuos para la entrada y salida de residuos del territorio nacional**. Todo ello sin perjuicio de la aplicación de la normativa vigente sobre transporte de mercancías peligrosas, en el caso de que sea pertinente.

Específicamente, se establece la obligación de que todo traslado vaya acompañado de un **documento de identificación** y de que se realice una **notificación previa** a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de origen, que la remitirá a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de destino.

En relación con las comunicaciones y autorizaciones de las actividades de producción y gestión de residuos, se da continuidad al régimen previsto en la Ley 22/2011, estableciendo un régimen diferenciado de autorizaciones y comunicaciones para las distintas actividades de producción y gestión de residuos.

Responsabilidad ampliada del productor del producto

La Ley 7/2022 prevé que, **mediante real decreto**, puedan establecerse una serie de **medidas de obligado cumplimiento** para los productores, relativas, por ejemplo, al **diseño de los productos** de forma que se reduzca su impacto ambiental, al **establecimiento de sistemas de depósito** que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento, a **responsabilizarse total o parcialmente de la gestión de los residuos** y a asumir la responsabilidad financiera de estas actividades, entre otras.

Por otro lado, los **requisitos mínimos generales aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor** se han dividido en cuatro secciones diferenciadas:

- La primera, referida a las **disposiciones comunes sobre los regímenes de responsabilidad ampliada del productor**, que establece el contenido mínimo de las normas que regulen estos regímenes.
- La segunda, referida a las **disposiciones comunes sobre el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada**, establece las obligaciones de los sistemas relativas a la organización y a la financiación de la gestión de los residuos, **limitando el alcance de las contribuciones financieras** de los productores de productos a estos sistemas, y **regulando los mecanismos de colaboración** de los sistemas con otros intervinientes en la gestión, es decir, los convenios con las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los residuos, y los acuerdos con otros operadores para la organización

y financiación de la gestión de los residuos.

Esta sección establece también el **mecanismo de autocontrol** de los sistemas de responsabilidad ampliada, las **medidas necesarias en materia de transparencia y diálogo**, y la salvaguarda de la **confidencialidad de determinada información**.

- La tercera sección, referida a la **forma de hacer frente a las obligaciones y requisitos** de los regímenes de responsabilidad ampliada, mantiene la posibilidad de hacerlo de manera **individual o de forma colectiva**, regulando el mecanismo de constitución en ambos casos, así como el régimen de comunicación y autorización, las garantías financieras necesarias, y la capacidad de las administraciones en caso de incumplimientos de las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada.
- La cuarta sección, referida a las labores de **supervisión, control y seguimiento de la responsabilidad ampliada del productor**, establece las obligaciones de información que posibilitan el control y seguimiento, y la forma de llevar a cabo la supervisión por parte de las distintas administraciones.

Medidas para la reducción del consumo de determinados productos de plástico

Resulta importante destacar que es la primera vez que una ley estatal en materia de residuos dedica un título entero a esta tipología de residuos.

A este respecto, se establecen **objetivos cuantitativos de reducción**, destinados a limitar su consumo.

Para algunos productos como, por ejemplo, **cuadros, platos, vasos y productos de plástico oxodegradable**, así como las **microesferas de plástico** de menos de 5 milímetros añadidas intencionadamente, **se prohíbe su introducción en el mercado**.

Asimismo, se contemplan otras medidas relativas al **diseño de recipientes de plástico para bebidas**, al **marcado de una serie de productos de plástico de un solo uso**, así como de **concienciación para informar a los consumidores** con el fin de reducir el abandono de basura dispersa.

En relación con las **botellas de plástico**, se regulan **objetivos de recogida separada** en dos horizontes temporales. Adicionalmente, se prevé la **regulación de regímenes de responsabilidad ampliada para**

determinados productos de plástico, indicándose los costes que los productores de esos productos deberán sufragar.

Regulación de los suelos contaminados

Respecto a los suelos contaminados, se mantiene el régimen jurídico existente, el cual incluye disposiciones relativas a las actividades potencialmente contaminantes de los suelos, al procedimiento de declaración de suelos contaminados, a los inventarios autonómicos y estatal de declaraciones de suelos contaminados, así como la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados, incluyéndose la posibilidad de descontaminación y recuperación en vía convencional, o por vía voluntaria.

Como principal novedad, se incluye el **Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados**, que será completado por los registros de las Comunidades Autónomas sobre recuperaciones y descontaminaciones voluntarias.

Responsabilidad, vigilancia, inspección y control y régimen sancionador

Respecto a las potestades de las administraciones públicas para la **inspección, la vigilancia y control** de las actividades relacionadas con los residuos y los suelos contaminados, se ha introducido una disposición relativa a la toma de muestras y análisis para la inspección y vigilancia, regulada en el Anexo XVI de la nueva Ley.

Se actualiza el **régimen sancionador**, mediante la tipificación con mayor precisión de determinadas infracciones y sanciones, en especial las relativas a la responsabilidad ampliada del productor, incluyéndose a su vez menciones específicas a la infracción por abandono de basura dispersa o *littering*. Asimismo, se han actualizado las cuantías de las posibles sanciones y se ha definido el procedimiento sancionador de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Regímenes transitorios

La nueva Ley 7/2022 incluye once disposiciones transitorias. Entre los regímenes transitorios destacan:

- Para los **subproductos y el fin de la condición de residuos**, se establece que las autorizaciones de subproducto concedidas aplicando los procedimientos administrativos vigentes anteriormente tendrán validez hasta que (i) su caducidad (como máximo 5 años desde la entrada en vigor de la Ley 7/2022), o (ii) la Administración emita una nueva autorización conforme a la nueva Ley que las sustituya.
- Para la **adaptación de los sistemas al nuevo régimen de responsabilidad ampliada**, se establece que los sistemas integrados de gestión de residuos existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2022 se regirán por lo previsto en las normas reguladoras de cada flujo de residuos. Una vez dichas normas se adapten a lo establecido en la nueva normativa, los sistemas deberán a su vez adaptarse en el plazo de un año desde su entrada en vigor.
- Para las **garantías financieras**, mientras no se establezca el régimen jurídico de los seguros, fianzas y garantías financieras previstas en esta nueva Ley, serán de aplicación las disposiciones vigentes en la materia.
- Para las **autorizaciones y las comunicaciones** ya existentes o solicitadas antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2022, las Comunidades Autónomas dispondrán de un plazo de tres años para su adaptación a la nueva normativa.
- Para el **desarrollo reglamentario previsto para los envases y residuos de envases**, en tanto el Gobierno no apruebe dicho desarrollo reglamentario la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, permanecerá vigente con rango reglamentario, en la medida en que no se oponga la Ley 7/2022, exceptuando lo relativo a su régimen sancionador.

Contactos

Ana López Carrascal
Directora
KPMG Abogados
Te. 91 451 30 80
analopez1@kpmg.es

Ignacio Castellanos Herraiz
Senior Manager
KPMG Abogados
Tel. 91 456 34 00
ignaciocastellanos@kpmg.es

José Marí Olano
Socio
KPMG Abogados
Tel. 96 353 48 27
josemari@kpmg.es

Carmen Mulet Alles
Socia
KPMG Abogados
Tel. 93 254 23 14
cmulet@kpmg.es

Celia Pavón Cabeza
Asociada Senior
KPMG Abogados
Tel. 95 493 46 46
cpavon@kpmg.es

Oficinas de KPMG en España

A Coruña

Calle de la Fama, 1
15001 A Coruña
T: 981 21 8241
Fax: 981 20 02 03

Alicante

Edificio Oficentro
Avda. Maisonnave, 19
03003 Alicante
T: 965 92 0722
Fax: 965 22 75 00

Barcelona

Torre Realia
Plaça de Europa, 41
08908 L'Hospitalet de Llobregat
Barcelona
T: 932 53 2900
Fax: 932 80 49 16

Bilbao

Torre Iberdrola
Plaza Euskadi, 5
48009 Bilbao
T: 944 79 7300
Fax: 944 15 29 67

Girona

Edifici Sèquia
Sèquia, 11
17001 Girona
T: 972 22 0120
Fax: 972 22 22 45

Las Palmas de Gran Canaria

Edificio Saphir
C/Triana, 116 - 2º
35002 Las Palmas de Gran Canaria
T: 928 33 2304
Fax: 928 31 91 92

Madrid

Torre de Cristal
Paseo de la Castellana, 259 C
28046 Madrid
T: 91 456 3400
Fax: 91 456 59 39

Málaga

Marqués de Larios, 3
29005 Málaga
T: 952 61 1460
Fax: 952 30 53 42

Oviedo

Ventura Rodríguez, 2
33004 Oviedo
T: 985 27 6928
Fax: 985 27 49 54

Palma de Mallorca

Edificio Reina Constanza
Calle de Porto Pi, 8
07015 Palma de Mallorca
T: 971 72 1601
Fax: 971 72 58 09

Pamplona

Edificio Iruña Park
Arcadio M. Larraona, 1
31008 Pamplona
T: 948 17 1408
Fax: 948 17 35 31

San Sebastián

Avenida de la Libertad, 17-19
20004 San Sebastián
T: 943 42 2250
Fax: 943 42 42 62

Sevilla

Avda. de la Palmera, 28
41012 Sevilla
T: 954 93 4646
Fax: 954 64 70 78

Valencia

Edificio Mapfre
Paseo de la Almeda, 35, planta 2
46023 Valencia
T: 963 53 4092
Fax: 963 51 27 29

Vigo

Arenal, 18
36201 Vigo
T: 986 22 8505
Fax: 986 43 85 65

Zaragoza

Centro Empresarial de Aragón
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 Zaragoza
T: 976 45 8133
Fax: 976 75 48 96