

IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LA LEY DE RESIDUOS

Documento elaborado por:
Ana Villuendas Adé, Red Eléctrica de España- vocal del Comité de Medio Ambiente de la AEC.

María del Amor García Hernández, Subdirección de Medio Ambiente ADIF- vocal del Comité de Medio Ambiente de la AEC.

1

1. Introducción

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados ⁽¹⁾ entró en vigor el pasado 30 de julio de 2011. Esta ley traspone la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única «Directiva marco».

Asimismo, esta nueva ley deroga la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; el capítulo VII de régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases, y la Orden MAM/2192/2005 de financiación del transporte a península y entre islas de residuos. El resto de normativa sobre la materia sigue vigente, estableciéndose un plazo de tres años para el correspondiente desarrollo reglamentario y de un año para que las comunidades autónomas adapten su régimen a lo establecido.

2. Objetivo

Cumplido el primer año de la entrada en vigor de la nueva Ley 22/2011, este artículo pretende ser una reflexión sobre las mejoras y simplificaciones que aporta con respecto al marco normativo anterior, así como las dudas o incertidumbres que plantea su aplicación en la parte que afecta a residuos. No se entrará a analizar la parte de suelos contaminados, por ser un tema que merece un análisis independiente.

La visión que se aporta corresponde a la de empresas, como las dedicadas a las infraestructuras lineales, que cuentan con instalaciones en varias comunidades autónomas y que producen residuos de muy diversa índole en gran cantidad de puntos. Este tipo de empresas han presentado históricamente las siguientes complejidades en cuanto al cumplimiento de la normativa en materia de residuos:

⁽¹⁾ Modificada por el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, en sus artículos 21, 25, 31, 32, 49, Disposición transitoria 4ª y apartado 7 del Anexo X.

- Cuentan con un elevado número de centros productores de residuos distribuidos por todo el territorial nacional y no siempre ubicados en zonas bien comunicadas.
- Estos centros son habitualmente pequeños productores que generan un número considerable de tipos de residuos, tanto peligrosos como no peligrosos, por lo general en cantidades muy reducidas (en algunos casos del orden de decenas de kilogramos por año) o de forma esporádica en actividades de mantenimiento.
- Además de residuos industriales, generan residuos domésticos asociados a la actividad de oficinas y a la del personal que realiza trabajos de campo, así como derivados de obras de infraestructura.
- Deben implantar un proceso común de gestión de residuos en todo su ámbito de trabajo que integre y de cumplimiento a todos los requisitos legales de aplicación, no solo los nacionales sino los de cada una de las comunidades autónomas en las que están implantadas y los locales en caso de existir ordenanzas que apliquen a los centros productores.

En este contexto, las novedades más importantes que introduce la ley son las que se tratan en los puntos siguientes.

3. Nueva jerarquía y clasificación de residuos

Se formula una jerarquía de residuos que ahora antepone las operaciones de prevención y preparación para la reutilización, reciclado y otros tipos de valorización (incluida la energética) a la eliminación.

En este sentido, se deben establecer mecanismos para la reducción en la generación de residuos (objetivo estratégico establecido de reducción de un 10% en 2020 respecto a los generados en 2010) lo que implica que el productor debe presentar a la Administración planes periódicos de minimización. No obstante, quedan exentos de esta obligación los pequeños productores de residuos peligrosos cuya producción no supere la cantidad reglamentariamente establecida.

Atendiendo a las competencias de gestión, la nueva ley elimina el concepto de residuo urbano y distingue entre residuo doméstico, comercial e industrial. Esto plantea un serio problema en el caso de residuos domésticos generados en industria procedentes de actividad de oficina y del personal que realiza trabajos de campo, para los que no se facilita una adecuada recogida a través de los sistemas municipales establecidos, por quedar exentos de esta responsabilidad que recae en el productor. Esto no es solo problemático en términos de coste sino que en algunos casos ni siquiera a los gestores les resulta rentable acudir a puntos alejados o de difícil acceso para su retirada, más aún cuando no se consiguen cargas completas del camión y no se pueden establecer rutas que hagan el recorrido más eficiente.

Cabe pensar, por lo tanto, que los productores de residuos domésticos procedentes de la industria difícilmente tendrán cabida en los sistemas de recogida municipal.

4. Conceptos de «subproducto» y «fin de la condición de residuo»

A falta de desarrollo reglamentario para su aplicación, la nueva ley introduce los conceptos de «subproducto» y de «fin de la condición de residuo», cuestión que abre las posibilidades para que los productores desclasifiquen algunos de sus residuos, siempre que se cumplan unas determinadas garantías en cuanto a posible afección a personas o al medio ambiente de los productos, usos posteriores sin transformación, y existencia de mercado o demanda para ellos. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta la obligación de que sea la Administración quien resuelva al respecto de estas sustancias u objetos.

En este sentido, la Unión Europea ya ha establecido los criterios que deben regir para la desclasificación de determinados metales. Así, con fecha 9 de octubre de 2011 entró en vigor el Reglamento (UE) nº 333/2011 del Consejo de 31 de marzo de 2011 por el que se establecen criterios para fijar cuándo determinados tipos de chatarra dejan de ser residuo con arreglo a la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Este Reglamento, de obligado cumplimiento en el ámbito de la Unión Europea desde su entrada en vigor, establece:

- Criterios para determinar cuándo la chatarra de hierro, acero y aluminio, incluida la chatarra de aleación de aluminio deja de ser residuo.
- Obligación del productor de presentar Declaración de conformidad con cada entrega de chatarra al siguiente poseedor.
- Obligación del productor de aplicar un sistema de gestión de calidad que demuestre que se cumplen los criterios aplicables a cada tipo de chatarra.

Será necesario ver cómo se desarrolla esta cuestión para solventar la posible diversidad de interpretaciones entre comunidades autónomas al respecto.

5. Obligaciones del productor

La nueva ley mantiene las obligaciones que la antigua Ley 10/1998 establecía para los productores de residuos peligrosos, relacionadas con el correcto almacenamiento de los residuos (obligación que amplía a los productores de todo tipo de residuos), así como con el envasado y etiquetado. Establece un plazo máximo de almacenamiento para los residuos no peligrosos en función del tratamiento final (2 años si se destina a valorización y 1 año si se destina a eliminación), y mantiene el plazo de seis meses para los que sí lo son, introduciendo la posibilidad de ampliación por causas justificadas.

En cuanto al tratamiento de los residuos, la ley introduce la posibilidad de entrega por parte del productor a un Agente o Negociante (figuras nuevas), como intermediario entre aquel y el gestor. El Agente organiza la gestión de los residuos del productor por cuenta de terceros, mientras que el Negociante actúa por cuenta propia, comprando y vendiendo los residuos.

Como novedad importante que afecta al productor, destaca la nueva definición de la responsabilidad del productor sobre el residuo que entrega (siempre que no sea a través de un Negociante) la cual no concluye hasta que éste es recibido por la empresa de tratamiento autorizada. Este hecho, junto con la desaparición del doble concepto de transportista (que asume la titularidad o por cuenta de terceros) en el texto de la ley, da a entender que salvo venta del residuo, la responsabilidad sobre el residuo pasa directamente desde el productor a la instalación de tratamiento final, sin posibilidad de entrega a un transportista que asuma la titularidad, como ocurría anteriormente.

Con respecto a la asunción de responsabilidades, existe riesgo de confusión entre el concepto «productor del producto» y el de «productor del residuo», especialmente en el marco de la responsabilidad ampliada del productor, ya que la ley mantiene básicamente las definiciones anteriores.

En cuanto a las obligaciones de información, la ley ya no contempla la necesidad de presentar ante las comunidades autónomas un informe anual de producción. Sin embargo, para el caso de los residuos peligrosos, hace referencia expresa a la obligación de continuar con el cumplimiento de los requisitos que establecen las normas reglamentarias al respecto (actualmente está vigente el RD 833/1988). Dichas normas reglamentarias incluyen la obligación de presentar Declaración Anual, para grandes productores (producción anual superior a 10 toneladas) generándose en este caso una ambigüedad entre ambas normas, en lo que se refiere a la interpretación que realizan las comunidades autónomas que son los organismos con competencia en la aplicación de la norma.

Sigue vigente la obligación de llevar un registro de los residuos producidos, ampliándose dicha obligación también a los no peligrosos. Se establece un plazo mínimo de custodia de la información de tres años y se puede realizar de forma telemática, debiendo estar disponible a efectos de inspección y control por parte de las autoridades competentes.

6. Traslado de residuos

La nueva ley redefine el concepto de traslado de residuos y lo acota exclusivamente al transporte entre diferentes comunidades autónomas dentro del territorio nacional.

Introduce la obligatoriedad para todo traslado de residuos de ir acompañado de un documento de seguimiento y control y de presentar una notificación previa ante las comunidades autónomas (antes solo era obligatorio para los residuos peligrosos). Sin embargo, parece que deja fuera de estas obligaciones a los movimientos de residuos que se produzcan dentro de una misma Comunidad Autónoma. Incluso algunas comunidades autónomas comienzan a eximir expresamente a los productores de esta obligación.

Se observa por tanto una dificultad de aplicación para el productor entre los requerimientos de esta nueva normativa, y los contenidos en la específica para residuos peligrosos (RD 833/1988), ya que si bien la propia ley establece que quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en ella, se requiere el desarrollo normativo que elimine esta posible diferencia de interpretación en los organismos con competencia para su aplicación en cuestiones como la necesidad de emitir Notificación de Traslado y Documento de Control y Seguimiento en todos los casos para residuos peligrosos.

Los traslados de residuos que se destinen a la eliminación así como a valorización si se trata de residuos domésticos mezclados, deberán regirse siempre por los principios de autosuficiencia y proximidad.

Por otra parte, continúa sin estar claramente regulado el carácter de los movimientos de residuos o materiales usados entre instalaciones del mismo productor, especialmente cuando se produce acumulación o tratamiento en almacenes intermedios.

7. Autorizaciones y tramitación administrativa

Se produce un importante cambio, que simplifica el régimen de autorización de las actividades de producción y gestión de residuos.

En cuanto a la producción, la antigua Ley 10/1998 sometía al régimen de autorización administrativa por parte de la Comunidad Autónoma a la instalación, ampliación, modificación sustancial o traslado de actividades productoras de residuos peligrosos u otros que reglamentariamente se estableciera. Esta nueva ley elimina el trámite de autorización para la producción de residuos y en su lugar establece el requerimiento de presentar una comunicación previa al inicio de la actividad para centros que produzcan residuos peligrosos, o no peligrosos en cantidades superiores a 1000 t/año.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta en lo que a cantidad de residuos producidos se refiere, que algunas administraciones autonómicas toman en consideración como centro productor a la empresa, independientemente del número de instalaciones generadoras de residuos con las que esta cuente en una determinada Comunidad Autónoma.

En cuanto a la gestión, la nueva ley redefine las figuras intervinientes en el proceso y les asigna las siguientes obligaciones:

ACTIVIDAD	CONSIDERACIONES	RÉGIMEN (*)
Recogida	Con instalación asociada	Autorización
	Sin instalación asociada	Comunicación previa
Transporte		Comunicación previa
Tratamiento	Valorización peligrosos	Autorización
	Valorización no peligrosos en el propio lugar de producción	Comunicación previa
	Eliminación	Autorización
Agente/Negociante		Comunicación previa

(*) Tanto para residuos peligrosos como para residuos no peligrosos

Las autorizaciones podrán integrarse con otras obtenidas, como por ejemplo, la Autorización Ambiental Integrada. Se concederán por un plazo máximo de ocho años y serán renovables por períodos sucesivos.

Las autorizaciones y comunicaciones serán inscritas en las comunidades autónomas pero serán válidas en todo el territorio nacional, simplificándose mucho los trámites especialmente para aquellos gestores transportistas que operan a gran escala.

Toda la tramitación documental relacionada con autorizaciones/comunicaciones así como con los traslados de residuos y las obligaciones de información deberá realizarse por la vía telemática siempre que se encontrara habilitada. Los organismos competentes para el desarrollo de las aplicaciones informáticas son las diferentes comunidades autónomas, encontrándonos en la actualidad en un momento en que el estado de desarrollo de estos sistemas no es homogéneo en todos los lugares, y además no se garantiza la interoperabilidad entre ellos.

Esto supone actualmente un inconveniente en la gestión documental por parte de los productores y gestores que trabajan en todo el territorio nacional y realizan transportes de residuos intercomunitarios, añadido al de la adaptación a criterios y requerimientos en dicha tramitación que varían en función de cada una de las comunidades autónomas. No obstante, la propia Ley 22/2011 ya prevé que «las administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos, las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas».

8. Responsabilidad ampliada del productor

Se modifica el régimen jurídico de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (actuales SIG) y se dispone de un plazo de adaptación de un año, una vez entre en vigor las correspondientes normas de desarrollo, por lo que no parece que en breve vayan a producirse mejoras en este sentido.

El principal inconveniente de estos sistemas, no resuelto con la nueva ley, es que siguen estando restringidos exclusivamente a los productores del producto. Los productores del residuo no tienen acceso directo a los SIG para la gestión gratuita de aquellos residuos industriales sobre los que se repercute el canon de retirada correspondiente, salvo que se lo permita el suministrador del producto. El claro ejemplo son las retiradas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

No se resuelve la doble responsabilidad sobre la gestión de los residuos que parece deducirse de la normativa, entre los productores del producto (o sus SIG) y los responsables de la actividad donde se genera el residuo. Ello es especialmente destacado en el caso de algunos residuos peligrosos, como las baterías usadas, donde se superponen las responsabilidades de ambas figuras, sin que quede claro quién debe asumir la responsabilidad de los residuos.

9. Conclusiones

a) Aspectos positivos

- Es una norma en general más clara y concreta que la anterior, especialmente en lo que a definiciones y establecimiento de responsabilidades se refiere. Permite alinearse con los criterios establecidos en la normativa europea y refleja la evolución que en el ámbito de la gestión de residuos se ha producido en la última década.
- Simplifica el régimen de autorizaciones, agilizando trámites, especialmente para los pequeños productores (Comunicación responsable).
- Impulsa la implantación de la administración electrónica en las distintas comunidades autónomas. No obstante el beneficio dependerá del grado de armonización final de criterios que existirá entre comunidades autónomas.
- Mejora en el régimen de transporte de residuos.
- Pendiente de saber si el desarrollo normativo podrá ser de utilidad, la introducción de los términos subproducto y de fin de la condición de residuo, podría abrir un nuevo mercado más eficiente, que facilite al productor la desclasificación de algunos de sus residuos, cuya consecuencia directa sea la reducción de la cantidad de residuos producidos y de los costes de gestión asociados.

b) Aspectos negativos

- Introduce una nueva clasificación de residuos más clara pero se obliga a los productores de residuos domésticos industriales a asumir la responsabilidad de su gestión al eximir de esta obligación a los municipios, salvo que los Entes Locales establezcan lo contrario en sus ordenanzas.
- Con la nueva asignación de responsabilidades aumentan los interlocutores para actividades con instalaciones en más de una Comunidad Autónoma.
- Si no existe un adecuado desarrollo normativo, se podrían dar interpretaciones distintas entre comunidades autónomas en cuanto a desclasificación de residuos. Aunque la ley introducen los conceptos de subproducto y fin de la condición del residuo, las empresas no podrán acogerse si no se establece normativa para los mismos (por ejemplo, tierras excedentes procedentes de excavación) a corto-medio plazo.
- Se obliga a los productores de residuos distintos a los domésticos y comerciales, a asumir la responsabilidad sobre los mismos hasta que lleguen a las instalaciones de tratamiento, siempre que no hayan sido entregados a un Negociante (vendidos). Esto supone la obligación de asumir un control por parte del productor que va más allá de su capacidad de gestión en sus propias instalaciones, especialmente si intervienen las figuras de Agente y Transportista, distintas a la del gestor final.
- Si bien las figuras de productor y poseedor del residuo están más claramente definidas, sigue existiendo una laguna respecto de las responsabilidades en la gestión de los residuos aparecidos en terreno propiedad de la empresa no originados por su actividad (pequeños vertederos incontrolados), especialmente en el caso de infraestructuras lineales donde no siempre puede impedirse físicamente el acceso.
- La responsabilidad ampliada del productor, necesita un mayor desarrollo normativo que defina claramente responsabilidades y costes asociados. Hasta el momento los Sistemas Integrados de Gestión (SIG) tienen un aceptable grado de implantación para residuos domésticos, pero muy escaso para industriales, siendo especialmente gravoso para los residuos sobre los que previamente se ha pagado en su adquisición como producto el canon de gestión.

En general debe considerarse que algunos requerimientos que están vigentes en normas previas, aunque por rango de norma no deberían entrar en conflictos con los nuevos requerimientos de la ley, en la práctica pueden llevar a interpretaciones distintas por parte de las administraciones autonómicas que son las competentes, especialmente es el caso de: autorizaciones, estimación del alcance de la actividad para la consideración de pequeño/gran productor de residuos, traslados, tramitación documental y obligaciones de información ambiental a la Administración