

LA PRODUCCIÓN Y POSESIÓN DE RESIDUOS (ARTS. 20 A 22)

ANTONIO FORTES MARTÍN
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. LA PRODUCCIÓN Y POSESIÓN DE RESIDUOS: 1. El sentido y el alcance de la producción y posesión de residuos en el texto de la LRSCEC.– 2. Las obligaciones que pesan sobre el productor o poseedor de los residuos: A) Obligaciones del productor o poseedor de residuos relativas a la gestión de sus residuos: a) Obligaciones relativas al tratamiento adecuado de los residuos.– b) Obligaciones para facilitar la gestión de los residuos.– B) Obligaciones relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos.– C) Otras obligaciones del productor inicial o poseedor de residuos.– II. LA PRODUCCIÓN Y POSESIÓN DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y RESIDUOS COMERCIALES NO PELIGROSOS: 1. Obligaciones derivadas de la producción o posesión de residuos domésticos y asimilados.– 2. La situación de los residuos comerciales no peligrosos.– III. CONCLUSIONES.– IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: Se analizan en este capítulo las prescripciones de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular en lo relativo a la producción y posesión de residuos. Sin que se aprecien novedades significativas respecto de la regulación anterior, la Ley sigue haciendo descansar la regulación de la producción y posesión de residuos en un cuadro de obligaciones sobre el productor o poseedor de los residuos con un alcance e intensidad distintos en función del tipo de residuo considerado.

Palabras clave: productor; poseedor; residuos; obligaciones; entrega; tratamiento; gestión.

ABSTRACT: *This chapter analyzes the requirements of the Waste Act regarding the production and possession of waste. Without significant news with respect to the previous regulation, the Waste Act regulates the production and possession of waste on a set of obligations on the producer or holder of the waste with a different scope and intensity depending on the type of waste considered.*

Key words: producer; holder; waste; obligations; delivery; treatment; management.

I. LA PRODUCCIÓN Y POSESIÓN DE RESIDUOS

1. El sentido y el alcance de la producción y posesión de residuos en el texto de la LRSCEC

«La elevada capacidad de consumo que caracteriza a una sociedad en pleno desarrollo económico, como es la española, lleva aneja la aparición de grandes y nuevos problemas que el legislador no puede dejar de prevenir y corregir. Entre ellos, se ha revelado como uno de los más acuciantes el planteado por el espectacular incremento de los residuos...».

La anterior cita literal, aunque bien pudiera parecerlo, no está extraída del Preámbulo de la LRSCEC, objeto de comentario en esta obra colectiva, sino de la vieja Ley 42/75, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. Y en estos más de cuarenta años que distan entre una y otra disposición, el diagnóstico sigue siendo el mismo por lo que se refiere a la producción o generación de residuos (1) aunque, afortunadamente, las respuestas legales son bien diferentes, en buena lógica, adaptadas a la nueva realidad de los tiempos.

En el año 2003, la Comisión Europea apuntaba que la producción total de residuos en la Unión Europea ascendía a 1.300 millones de toneladas al año (sin tener en cuenta los residuos agrícolas). Dicho de otra manera, en el conjunto de la Unión Europea el total de residuos ascendía a 3,5 toneladas por habitante y año y la Comisión advertía que eso era un claro «síntoma de ineficiencia» de las pautas de producción y consumo (2). Y, de forma más reciente, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (3) 2016-2020 apuntaba a la necesidad de convertirnos 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 puedan ser evitados».

A la vista de lo anterior, no es de extrañar que la producción (y posesión) de residuos constituya la primera «piedra de toque», la primera de las actividades que, teniendo precisamente a los residuos como su elemento principal, ha sido tradicionalmente objeto de ordenación desde el punto de vista administrativo con el objeto de extender su radio de acción a lo largo

(1) De hecho, sigue recogiendo el Preámbulo de la Ley 42/75, de 19 de noviembre, al recrear el elenco histórico de normas en la materia que todas ellas son disposiciones «que de una forma directa o indirecta contemplan el problema de los residuos y tratan de encontrar las fórmulas legales que garanticen su manipulación y eliminación en forma tal que se cumplan las indispensables condiciones higiénico-sanitarias y de protección del medio ambiente».

(2) *Vid.* Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos». COM (2003) 301, de 27 de mayo, pp. 6 y 9.

(3) Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015, p. 5.

de toda la vida del residuo en lo que, en la jerga técnica, por terminología norteamericana, se ha conocido como *from cradle to grave* (4).

El objeto de atención legal sobre la producción y posesión de residuos se produce, como no podía ser de otro modo, desde el instante mismo en que aquellos se originan o producen y hasta el momento de su eliminación final. Y esto sin que se produzca una ruptura en el ciclo de responsabilidad del productor inicial o poseedor de los residuos hasta que no conste el tratamiento completo de los residuos (5). Claramente, en este sentido, el artículo 20.2 LRSCEC reconoce, en los términos que apuntamos más adelante, que cuando el productor inicial o poseedor entregue sus residuos para su tratamiento intermedio a un negociante, «no habrá exención de la responsabilidad de llevar a cabo una operación de tratamiento completo». De hecho, la responsabilidad del productor inicial o poseedor de los residuos concluye cuando consta debidamente documentado el tratamiento completo de los residuos, «a través de los correspondientes documentos de traslado de residuos, y cuando sea necesario, mediante un certificado o declaración responsable de la instalación de tratamiento final».

Este régimen de responsabilidad fue criticado en el trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados por su carácter excesivo comoquiera que se extiende a su «tratamiento completo (6)». Empero, el Consejo de Estado, en su Dictamen de 15 de abril de 2021 (referencia 196/2021) al Anteproyecto de Ley, validó dicha opción que finalmente aparece contemplada en el artículo 20.2 LRSCEC considerando que se muestra conforme con la Directiva (7). Ahora bien, el Consejo de Estado sugería «considerar la

(4) Y que la normativa europea también ha tenido bien presente. Así, el Considerando nº12 de la Directiva 91/156, de 18 de marzo, por la que se modifica la Directiva 75/442, relativa a los residuos y el Considerando nº13 de la Directiva 2006/12, de 5 de abril, relativa a los residuos aludían a la necesidad de «garantizar el seguimiento de los residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva».

(5) A salvo las posibles exenciones que puedan establecerse a partir de las normas de desarrollo de la LRSCEC previstas en la disposición final cuarta.

(6) Una extensión de la responsabilidad del productor que podría llegar a entrañar alguna dificultad cuando el residuo no se destina directamente al gestor final, sino cuando hay tratamiento intermedio. Porque en esos supuestos se estaría imponiendo la obligación de individualización de cada residuo durante todo el proceso provocando, en última instancia, un importante coste adicional.

(7) El Consejo de Estado puntualiza, en este sentido, que el artículo 15 de la Directiva Marco de Residuos señala que en los casos en que los residuos son transferidos desde el productor inicial o poseedor a «un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o [encargue] su organización a un recolector de residuos público o privado», no se producirá «como norma general» una exención de la responsabilidad de llevar a cabo la operación de valorización o eliminación completa. Y enfatiza el Consejo de Estado que el mismo artículo 15 de la Directiva Marco de Residuos prevé

posibilidad de remitir a la regulación reglamentaria el establecimiento de reglas particulares cuando, por las circunstancias particulares —como las dificultades de mantener la individualización de los residuos de cada productor durante toda la cadena de tratamiento o el coste desproporcionado que ello puede plantear—, pueda ser adecuado y conforme con el principio de proporcionalidad establecer soluciones diferentes».

En este capítulo centraremos, así pues, nuestra atención en la primera fase de ese «ciclo de residuos», a saber, la producción y posesión de residuos (8) que quedan enmarcadas dentro del Título III Capítulo I de la norma.

En una suerte de inercia normativa que encontramos desde la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos, pasando por la Ley 22/2011, de 18 de julio, de residuos y suelos contaminados, hasta la actual LRSCEC no existe, en puridad, una definición legal como tal de lo que deba entenderse por «producción» y «posesión» de residuos. Por contra, el legislador estatal ha centrado su interés en el sujeto (más que en la actividad (9)) proporcionando una aproximación a la producción y posesión de residuos a través de quien se considere «productor» o «poseedor» de residuos. Así las cosas, el artículo 2.ab) LRSCEC define como productor de residuos a «cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos (10)) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos». La LRSCEC no ha introducido, a este respecto, novedades significativas a la consideración tradicional de la producción de residuos en las disposiciones normativas precedentes (11). Es más, la definición de productor de residuos resulta un calco de la definición que recogía el artículo 3.i) de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011. No obstante esto, se apunta una ligera diferencia entre uno y otro texto. Así, en el caso de las mercancías retiradas

que los Estados miembros tienen capacidad de decidir los casos en que el productor inicial conserva la responsabilidad en toda la cadena de tratamiento y aquellos otros en que dicha responsabilidad puede ser delegada o compartida con los otros sujetos (negociante o entidad).

(8) No consideramos el régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción de residuos que corresponden a otro capítulo de esta obra colectiva.

(9) Si es cierto que la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos ponía el acento, en el Título relativo a la producción y posesión de residuos, a «las industrias o actividades productoras de residuos» en su artículo 9.1.

(10) Fue la Directiva 2006/12, de 5 de abril, relativa a los residuos en su artículo 1.1.b) la que introdujo la consideración de «productor inicial» como la persona cuya actividad produzca residuos.

(11) Es cierto que la LRSCEC, como ya hacía la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, se separa de la definición de la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos en la que quedaba fuera de consideración, como actividad productora de residuos, «la derivada del consumo doméstico»

por los servicios de control e inspección en las instalaciones fronterizas, la actual LRSEEC considera también productor de los residuos «al titular de la mercancía» variando significativamente el tono respecto del mero representante de la mercancía que contemplaba la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, todo ello además del «importador o exportador de la misma según se define en la legislación aduanera».

En cuanto a la posesión de residuos, y en los mismos términos ya expuestos en relación con la producción de residuos, a falta de definición legal de la actividad de posesión, el artículo 2.x) LRSEEC considera como poseedor «el productor de residuos u otra persona física o jurídica que esté en posesión de residuos». Se trata de la misma definición que contenía el artículo 3.i) de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011. Ahora bien, la nueva LRSEEC ha introducido un añadido del máximo interés en materia de posesión de residuos que podemos llegar a enmarcar en la clara intencionalidad de la Ley, ya manifestada abiertamente en su Preámbulo (12), de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, concretamente del Objetivo nº12 «Producción y consumo sostenibles». De esta forma, y con el fin de dar respuesta general, a nivel estatal (13), a una problemática ambiental (y también de salud pública) que, por desgracia se ha venido reproduciendo en muchas de las ciudades y pueblos de nuestra geografía, el artículo 2.x) LRSEEC decide atajar el problema del abandono de residuos en solares. Para ello se establece una presunción legal *iuris tantum* en el propio texto de la norma de modo que pasa a considerarse también poseedor de residuos «al titular catastral de la parcela en la que se localicen residuos abandonados o basura dispersa, siendo responsable administrativo de dichos residuos, salvo en aquellos casos en los que sea posible identificar al autor material del abandono o poseedor anterior».

2. Las obligaciones que pesan sobre el productor o poseedor de los residuos

La LRSEC reproduce el esquema, en el mismo Título I (Producción, posesión y gestión de residuos) y mismo Capítulo I (De la producción y posesión (14) de los residuos) de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011. No hay excesiva

(12) Y de la que ya se hacía eco la Comunicación de la Comisión «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular». COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre p. 3.

(13) Sin perjuicio de que el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, contempla deberes de conservación en la propiedad de terrenos (artículo 15.1) y en el suelo en situación rural o en vacante de edificación (artículo 16.1).

(14) Con omisión de la palabra «inicial» que sí aparecía en el texto de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011.

innovación, ni estructural ni sistemática, en la aprobación de la nueva Ley de residuos si bien sí alguna mayor carga «sustantiva» en el propósito «reglamentador» de la Ley, en los términos que podremos comprobar más adelante. Así, el grueso de este Capítulo I sobre la producción y posesión de residuos queda reducido a una suerte de recopilación de obligaciones que pesan sobre el productor o poseedor de residuos una vez que el residuo ya se ha generado de cara a su ulterior gestión. Empero, y sin perjuicio de la responsabilidad ampliada del productor del producto (Título IV), que es objeto de otro capítulo de esta misma obra colectiva, la Ley no profundiza en otras posibles responsabilidades y/u obligaciones del productor o poseedor de residuos en su fase previa de generación o planificación, como sí hacía la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011. Por ejemplo, en el artículo 17.6 párrafo segundo de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 en una mención (que desaparece en la actual LRSCEC) conforme a la cual los productores de residuos peligrosos (15) venían obligados «a elaborar y remitir a la Comunidad Autónoma un estudio de minimización comprometiéndose a reducir la producción de sus residuos».

Además, por pura lógica sistemática, se echa en falta que la Ley no trace una «pasarela» entre la generación de un producto y la generación de un residuo en cuanto a la eventual obligación que pueda recaer sobre el mismo sujeto como productor (16).

Sea como fuere, la LRSCEC reproduce, como hemos apuntado, las mismas obligaciones que ya aparecían apuntadas en la norma precedente (Ley de residuos y suelos contaminados de 2011).

A) Obligaciones del productor o poseedor de residuos relativas a la gestión de sus residuos

a) Obligaciones relativas al tratamiento adecuado de los residuos

El Preámbulo de la LRSCEC no esconde el carácter continuista de la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 a la hora de seguir la misma estructura normativa en cuanto a las obligaciones de los productores y poseedores de residuos enfatizando, por lo demás, que la responsabilidad (17)

(15) Quedaban exentos de esta obligación los pequeños productores de residuos peligrosos cuya producción no superase la cantidad reglamentariamente establecida.

(16) Porque debe tenerse en cuenta que de forma habitual el productor inicial (no tanto necesariamente el poseedor) de residuos será también el productor de un producto cuya fabricación o proceso de producción ha generado residuos.

(17) Pese a ser objeto de consideración en otro capítulo de esta misma obra colectiva, al que ahora remitimos, no puede perderse de vista, a partir de lo señalado en el artículo 104.1 LRSCEC que los residuos siempre cuentan con un responsable «detrás» que no es otro que el encargado del cumplimiento de las obligaciones que derivan, aquí ahora en nuestro caso, de su producción; una «cualidad que corresponde al productor inicial o a otro poseedor».

del productor inicial o poseedor de residuos no se da por concluida hasta el tratamiento completo del mismo. Puede apreciarse, en el texto de la norma, una mezcla de lo viejo y lo nuevo comoquiera que, por un lado, se encuentra la regulación afectante a las obligaciones que pesan sobre el productor de residuos. Y, por otro, las prescripciones contenidas en el Título IV (artículos 37 a 40) relativos a la responsabilidad ampliada del productor del producto y donde se introducen obligaciones, claras y concretas, sobre la toma en consideración de la generación de residuos en la fase de producción, bajo la égida de la economía circular, y sus más que evidentes repercusiones ambientales y sociales. Porque, aunque nos ocupamos en este capítulo de esas otras obligaciones «tradicionales» que ya venían apuntándose en el texto de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 y que recaen sobre el productor (o poseedor) de residuos, no puede perderse de vista que un productor de un producto puede llegar a erigirse también, y sucesivamente, productor de residuos por lo que no es descartable la aplicación simultánea y sobre un mismo sujeto (18) tanto de los artículos 20 y 21 como de los artículos 37 a 40 de la Ley.

El artículo 20.1 LRSCEC, como ya hacía el artículo 17.1 de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, impone al productor «inicial» u otro poseedor de residuos la obligación de asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos añadiéndose en el texto de la actual Ley que «de conformidad con los principios establecidos en los artículos 7 y 8». La LRSCEC ha querido hacer descansar la obligación del tratamiento de los residuos producidos o poseídos de una manera enfática en los principios de protección de la salud humana y el medio ambiente (artículo 7) y de jerarquía de residuos (artículo 8). Pero sorprende que no se haya dado continuidad a esa secuencia principal con la referencia también al principio de autosuficiencia y sobre todo al de proximidad consagrados en el artículo 9.

Sea como fuere, el artículo 20.1 LRSCEC arbitra, al modo que ya también reconocía el artículo 17.1 de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, tres posibilidades u opciones para que el productor inicial o poseedor de los residuos trate adecuadamente sus residuos. Cabe añadir, además, que el cumplimiento de la obligación de tratar de forma adecuada los residuos por parte del productor o poseedor debe acreditarse documentalmente (19).

(18) A esta misma cuestión se refiere el artículo 38.3 LRSCEC cuando advierte que la responsabilidad ampliada del productor «se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad de la gestión de residuos establecida en el artículo 20» así como en la normativa en vigor sobre flujos de residuos y productos específicos.

(19) De forma un tanto sorprendente, el Anteproyecto de Ley únicamente contemplaba la necesidad de acreditar documentalmente estas obligaciones para las dos últimas opciones «a través de los correspondientes documentos de traslado de residuos». Quedaba en un principio fuera de esa necesidad de justificación documental el tratamiento de los residuos hecho por el

En primer término, el productor inicial o poseedor puede realizar el tratamiento de los residuos por sí mismo. En este punto, el apartado a) del artículo 20.1 LRSCEC añade, en relación con la prescripción del artículo 17.1 de la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 y del propio Anteproyecto de Ley, que «siempre que disponga de la correspondiente autorización para llevar a cabo la operación de tratamiento». Por la propia fuerza que imprime la lógica de las cosas, y en línea con la filosofía última de la vieja Directiva 75/442, de 15 de julio, relativa a los residuos cuyo Considerando nº6 advertía de la necesaria «vigilancia de las empresas que gestionan sus propios residuos», el productor (o poseedor) de los residuos pasa, en esta primera opción, a actuar como (auto)gestor de sus propios residuos resultándole aplicable el régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos del Capítulo III del Título III de la Ley (20).

En segundo lugar, el productor inicial o poseedor de los residuos puede encargar el tratamiento de sus residuos a un negociante registrado o a un gestor de residuos autorizado que realice operaciones de tratamiento. En este punto, el apartado b) del artículo 20.1 LRSCEC resulta mucho más preciso y expeditivo que el mismo apartado b) del artículo 17.1 de la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 comoquiera que entonces se aludía, simplemente y de una manera un tanto indeterminada, «a una entidad o empresa». Pese a que esa empresa o entidad no puede ser más que un gestor autorizado, en puridad, el tenor actual del apartado b) del artículo 20.1 LRSCEC parece mucho más correcto en estrictos términos de técnica legislativa.

Finalmente, el productor inicial o poseedor de los residuos puede también optar por entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, con inclusión de las entidades de economía social, para su tratamiento adecuado «siempre que estén registradas conforme a lo establecido en esta Ley (21)». En este último caso, y fuera por tanto de la recogida (todavía)

propio productor o poseedor de los residuos, circunstancia que, a nuestro juicio, se ha corregido convenientemente en el texto final de la LRSCEC. De hecho, consideramos que ésta tiene que ser la obligación que más necesidad de justificación precisa comoquiera que el tratamiento lo hace el mismo productor o poseedor lejos, por tanto, de una gestión más profesionalizada

(20) No obstante, alguna legislación autonómica, como es el caso del artículo 22.2 de Ley 1/99, de 29 de enero, de residuos de Canarias, apunta que tratándose de la reutilización o recuperación de los residuos en las mismas instalaciones de origen donde se generan, el productor o poseedor estará exento de la obligación de obtener la previa autorización administrativa, bastando para ello que el titular se encuentre debidamente inscrito en el registro autonómico. Exención de autorización que igualmente podrá arbitrarse para los productores que valoricen o eliminen residuos considerados como no peligrosos en las instalaciones de origen.

(21) Téngase en cuenta que el apartado c) del artículo 17.1 de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 no incluía mención alguna a esa necesidad de registro para esas entidades.

«reservada» de los residuos domiciliarios, la recogida de otro tipo de residuos como por ejemplo los aceites usados en actividades industriales se realiza en un mercado «abierto» por operadores públicos y/o privados. Así cabe deducirlo de lo dispuesto en el artículo 12.5.e)2º LRSCEC donde, tratándose de «otros» residuos no estrictamente domiciliarios aunque con la consideración legal de domésticos —como los residuos comerciales no peligrosos—, los entes locales pueden proceder a su gestión «sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3».

b) Obligaciones para facilitar la gestión de los residuos

En coherencia con el grueso de obligaciones contenidas en el apartado 1 del artículo 20 LRSCEC relativas a la gestión de los residuos del productor o poseedor, el apartado 4 del mismo precepto prescribe otra serie de obligaciones tendentes a «facilitar la gestión de sus residuos». De modo que las obligaciones del artículo 20.4 LRSCEC entran en juego en todos los supuestos en los que el propio productor o poseedor de los residuos no realice el tratamiento de sus residuos por sí mismo sino que encargue su tratamiento (apartado b) o entregue sus residuos para su tratamiento (apartado c).

El apartado 4 del artículo 20 LRSCEC señala hasta cuatro obligaciones, en sus apartados a) a d), que no obstante podemos sistematizar del modo siguiente.

En primer lugar, una obligación de identificación de los residuos (22) producidos o poseídos, antes de su entrega para su ulterior gestión con la finalidad última, justamente, de facilitar la operación posterior de tratamiento (23). Esta primera obligación de identificación de residuos constituye una novedad respecto de la anterior Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 que únicamente se refería a las obligaciones de suministro de información en los términos que comprobamos acto seguido. Ahora bien, quizás se ha perdido una oportunidad para tratar de llegar un poco más lejos y que además de la identificación de los residuos la obligación de facilitar la gestión de los mismos

(22) A este respecto, el artículo 6 LRSCEC remite, para la identificación y clasificación de los residuos, a la lista de códigos (Códigos LER) contenida en la Decisión 2000/532, de la Comisión, de 3 de mayo.

(23) La LRSCEC precisa que, tratándose de residuos entregados por buques a instalaciones portuarias receptoras, la identificación de los residuos por parte del buque como productor inicial (no se precisa la posibilidad de mero poseedor de los residuos) se producirá conforme al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL) y la normativa europea y estatal sobre instalaciones portuarias receptoras. *Vid.* también el RD 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques.

pase también por la llevanza, por parte del productor inicial o poseedor de los residuos, de un registro de los mismos donde quede reflejado el origen de los mismos, el código que les corresponde, su descripción y, en su caso, la separación u otra actuación practicada sobre los mismos tendente en última instancia a facilitar la gestión.

En segundo lugar, la LRSCEC reproduce las mismas tres obligaciones de suministro de información que ya recogía la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 sin que existan novedades significativas en este concreto particular (24). Es el caso de la obligación de suministrar a las empresas autorizadas para la gestión de los residuos la información necesaria para un adecuado tratamiento de los mismos, con la única diferencia, respecto de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, que se añade ahora «incluyendo la establecida en el apartado anterior». Recuérdese que la «establecida en el apartado anterior» es la obligación de identificación de los residuos y, en este punto, resulta un tanto redundante esta especificación comoquiera que va de suyo que en la obligación de suministrar información sobre los residuos debe entenderse especificado el tipo de residuo y sus características (identificación).

A mayor abundamiento, la obligación de suministro de información lo es también respecto de Administraciones Públicas. Así la cosas, el productor inicial o poseedor de los residuos viene obligado a proporcionar a las entidades locales información sobre los residuos entregados a las mismas cuando presenten características especiales que puedan comprometer su ulterior transporte, recogida, valorización o eliminación. Y, finalmente, la obligación de informar de inmediato a la Administración ambiental competente en los casos de desaparición, pérdida o escape de residuos peligrosos o de los que por su naturaleza o cantidad puedan dañar el medio ambiente.

B) Obligaciones relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos.

El artículo 21 LRSCEC introduce una serie de obligaciones relativas al almacenamiento, mezcla, envasado (25) y etiquetado de residuos. Se trata de obligaciones sustantivas anejas a la propia consideración de productor o poseedor de residuos y que paralelamente encuentran aplicación sin perjuicio de las obligaciones de identificación e información que prescribe el artículo 20.4 LRSCEC en los términos ya apuntados.

(24) Y que, a su vez, se remontan a las obligaciones de los productores de residuos peligrosos que contemplaba el artículo 21.1 de la Ley 10/98, de 21 de abril.

(25) La mención al envasado no figuraba en el cuerpo del artículo 21 del Anteproyecto de Ley pese a sí señalarse en el título del precepto. Esta circunstancia ha sido finalmente corregida en la LRSCEC.

Por lo que se refiere al almacenamiento de los residuos, el productor o poseedor de residuos debe contar, en primer término, con una zona habilitada y debidamente identificada «para el correcto almacenamiento de los residuos que reúna las condiciones adecuadas de higiene y seguridad mientras se encuentren en su poder». Nos encontramos ante una obligación lógica y necesaria en el entendido que, a la espera de que entren en juego las obligaciones del tratamiento de los residuos del artículo 20.1 LRSCEC ya analizadas, los residuos deben permanecer debidamente almacenados sin que existan problemas de seguridad en este sentido. A mayor abundamiento, esta obligación se intensifica, tratándose del almacenamiento de residuos peligrosos, hasta el punto que, sin perjuicio de las anteriores prescripciones, los mismos deben protegerse de la intemperie y utilizarse sistemas de retención de vertidos y derrames.

Esta obligación de almacenamiento cuenta con un período máximo de duración (26) fijado por el propio artículo 21.a) LRSCEC y que, tratándose de residuos no peligrosos, es de dos años cuando los residuos vayan a destinarse a valorización o de un año cuando el destino último lo sea la eliminación de los residuos. Mientras que, en el caso de residuos peligrosos, la duración máxima del almacenamiento lo va a ser de seis meses (27).

De otro lado, y por lo que respecta a la mezcla de residuos, el apartado b) del artículo 21 LRSCEC prohíbe la mezcla de residuos no peligrosos si ese proceso de mezcla va a dificultar ulteriormente la valorización de los residuos (28). Y en el caso de residuos peligrosos, este tipo de residuos no admite, y por ende queda prohibida, su mezcla y su dilución con otras categorías tanto de residuos peligrosos como de otros residuos, sustancias o materiales. Así las cosas, el segundo párrafo del apartado c) del artículo 21 LRSCEC contempla la eventualidad de una mezcla ilegal de residuos peligrosos (con otros residuos peligrosos o con otro tipo de residuos, sustancias o materiales). Llama la atención que el legislador prevea la mezcla «ilegal» por intencionada o deliberada y donde también es preciso considerar que esa mezcla, de todo punto prohibida, haya podido ser el resultado de una situación o comporta-

(26) Para ello el último párrafo del artículo 21.a) LRSCEC señala que el plazo comienza a computar desde el inicio del depósito de residuos en el lugar de almacenamiento haciendo constar la fecha de inicio en el archivo cronológico y en el sistema de almacenamiento empleado para los residuos (¡aulas, contenedores, estanterías, entre otros).

(27) No obstante, el párrafo tercero del artículo 21.a) LRSCEC contempla que, en supuestos excepcionales, el órgano autonómico competente «por causas debidamente justificadas y siempre que se garantice la protección de la salud humana y el medio ambiente», aunque sin mencionarse en ningún momento la seguridad, modifique por ampliación el plazo hasta el año de duración (por otros seis meses más).

(28) Prohibición que no aparecía en un principio en el Anteproyecto de Ley originario.

miento accidental o no deseado (29). Sea como fuere, y sin perjuicio de la responsabilidad del productor o poseedor de los residuos «por la infracción cometida», esta conducta determina el advenimiento de una nueva obligación próxima a las obligaciones de tratamiento del artículo 20.1 LRSCEC. Porque el productor o poseedor de residuos viene obligado a entregar la mezcla a un gestor autorizado capacitado para tratar de realizar una operación de separación, siempre y cuando «sea técnicamente viable y necesaria (30)», con el fin de cumplir con las garantías generales del artículo 7 LRSCEC de gestión de los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente.

Finalmente, y tratándose de residuos peligrosos, las obligaciones del productor o poseedor se intensifican. En este concreto particular, la voluntad de la LRSCEC es «reglamentar» las obligaciones de envasado y etiquetado de los residuos peligrosos por parte de su productor o poseedor. El apartado d) del artículo 21 LRSCEC, lejos de remitir a la normativa que resulte procedente, en los términos que escuetamente recogía el apartado 3 del artículo 18 de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 —al señalar expresamente obligaciones de almacenamiento, envasado y etiquetado de residuos peligrosos en el lugar de producción antes de su recogida y transporte «con arreglo a las normas aplicables (31)»—, realiza una remisión directa con señalamiento de la obligación de envasar residuos peligrosos «de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Reglamento CE 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas». Mientras que el apartado e) del artículo 21 LRSCEC es el que alcanza un mayor (y no frecuente) grado de concreción y detalle reglamentando las condiciones en que los recipientes o envases que contengan residuos peligrosos deben estar etiquetados, «de forma clara y visible, legible e indeleble, al menos en la lengua española oficial del Estado» y las propias condiciones (diseño, forma y contenido) de la etiqueta (32).

(29) Pero no por simple inobservancia o puro desconocimiento de la norma. Téngase en cuenta que en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la responsabilidad de los presuntos infractores «a título de dolo o culpa» no se recoge ya la alusión a una eventual responsabilidad «aún a título de simple inobservancia» que precisaba el derogado artículo 130.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(30) Porque en el supuesto de que la separación de esa mezcla no sea técnicamente viable ni necesaria el productor o poseedor de los residuos, previa justificación de este extremo ante la autoridad competente, debe proceder a entregarlos a una instalación específica con autorización para llevar a cabo la gestión de esa mezcla.

(31) En ese supuesto, la remisión debía entenderse hecha a los artículos 13 y 14 del Reglamento de residuos tóxicos y peligrosos aprobado por RD 833/88, de 20 de julio.

(32) Así, se especifica que en la etiqueta conste el código y descripción del residuo y de las características de peligrosidad del mismo; el nombre, el código NIMA (número de identificación medioambiental), la dirección y teléfono del productor o poseedor de residuos;

C) Otras obligaciones del productor inicial o poseedor de residuos

Sin perjuicio del conjunto obligacional estudiado, el artículo 20 LRSCEC recoge todavía un par de obligaciones más en sus apartados 5 y 6 que también aparecían ya en la Ley de residuos y suelos contaminados en los apartados 5 y 7 del artículo 17.

Comenzando por el apartado 5, cabe apuntar que la sistemática de la LRSCEC (como ya sucediera con la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011) no es del todo coherente comoquiera que en este apartado se dispone una obligación para el productor inicial o poseedor de residuos de separar los residuos «por tipos de materiales». Pese a la oportunidad perdida en la LRSCEC para «corregir» esta cuestión, en puridad, no es la LRSCEC misma la que impone esta obligación sino que, en una suerte de recepción normativa, descansa en lo que a su vez resulta de «las normas de cada flujo de residuos» que son las que podrán disponer esta obligación para el productor inicial o poseedor. Sea como fuere, en estrictos términos sustantivos, la obligación pasa por separar los residuos por tipos de materiales siempre que sea «técnica, económica y medioambientalmente factible y adecuada, para cumplir los criterios de calidad necesarios para los sectores de reciclado correspondientes». Sin duda alguna, nos encontramos ante una obligación tendente a facilitar la gestión ulterior de los residuos porque qué duda cabe que si el productor inicial o poseedor de los residuos separa previamente los residuos el posterior tratamiento se simplifica, se posibilita o se facilita de mejor manera. Es en este punto cuando el apartado 5 debiera, a nuestro juicio, formar parte del conjunto obligacional del apartado 4 «para facilitar la gestión de sus residuos».

De otro lado, el apartado 6 impone una obligación para los productores (no poseedores) de residuos peligrosos con exclusión de los pequeños productores de residuos peligrosos (33). Estos deben suscribir un seguro u otra garantía financiera que cubra las responsabilidades a que puedan dar lugar «sus actividades» teniendo en cuenta «sus características, peligrosidad y potencial de riesgo». Esta obligación es la misma que la LRSCEC exige, vía artículo 23.5.c), a los gestores de residuos. Una vez más, y como ya hemos apuntado *ut supra*, el legislador, siguiendo fielmente la prescripción que ya se contenía en el artículo 17.7 de la Ley de residuos y suelos contaminados

la fecha de inicio del depósito de residuos; y la naturaleza de los peligros que presentan los residuos con indicación de los pictogramas (tantos como la peligrosidad que resulte de los residuos) a los que se refiere el Reglamento CE 1272/2008, de 16 de diciembre. Por otra parte, la LRSCEC entra hasta en el detalle de que la etiqueta se fije en el envase de forma firme y estable (con anulación en su caso de las etiquetas o indicaciones anteriores para no inducir a error) y sus dimensiones (como mínimo de 10 x 10 cm).

(33) Y que la LRSCEC identifica como aquellos que generan menos de 10 toneladas al año.

de 2011, ha perdido la oportunidad de ser más preciso o de corregir alguna incoherencia en el tenor de esta obligación. Porque la obligación de suscribir un seguro o garantía financiera persigue cubrir las responsabilidades que puedan generarse por «sus actividades» pero no por los residuos mismos. Es cierto que el residuo peligroso resulta de un proceso productivo previo que pueda acarrear ciertos riesgos que pretenden minorarse pero puede acontecer que no toda la actividad de un productor de residuos peligrosos tienda a la generación precisamente de residuos peligrosos. Es por ello que, a nuestro juicio, la obligación de suscripción del seguro o garantía financiera lo debe ser por los residuos peligrosos, no sólo producidos por «sus actividades» (del productor), sino también por su almacenamiento, depósito, etc hasta su entrega a un gestor autorizado. Es así como se alcanza a comprender que seguidamente la LRSCEC se refiera a «sus características, peligrosidad y potencial de riesgo», extremos estos que no vienen referidos ya a la propia actividad generadora o productora de los residuos peligrosos sino a los residuos peligrosos mismos.

II. LA PRODUCCIÓN Y POSESIÓN DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y RESIDUOS COMERCIALES NO PELIGROSOS

1. Obligaciones derivadas de la producción o posesión de residuos domésticos y asimilados

Dentro, específicamente, del género «residuos», interesa ahora considerar la especie o variedad relativa a la producción «doméstica» o domiciliaria de los residuos (34). La generación de residuos domésticos también es objeto de consideración, como no podía ser de otro modo, si bien mínima o testimonial, en el texto de la LRSCEC. El artículo 20.3 LRSCEC se refiere a las obligaciones que pesan sobre el productor inicial o poseedor de residuos procedentes, principalmente, del consumo doméstico o domiciliario.

El artículo 2 apartado at) LRSCEC proporciona una definición de residuos domésticos identificándolos con «los residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas». El legislador estatal se cuida de matizar que únicamente «son» residuos

(34) Los comúnmente llamados residuos sólidos urbanos o residuos domésticos no son el flujo más importante en términos cuantitativos, conformando entre el 7% y el 10% de los residuos totales generados en la UE (Considerando nº6 de la Directiva 2018/851). Ni tampoco el más problemático desde el punto de vista ambiental. Así, la basura doméstica, que constituye la mayor parte de los residuos sólidos urbanos, contiene tan sólo el 1% de los residuos peligrosos, mientras que el sector industrial produce más del 75% de esta clase de residuos. *Vid.* Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente «*Hazardous waste generation in EEA member countries*». Informe temático 14/2001, p. 22.

domésticos, los residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, incluyéndose también en esta categoría de residuos domésticos los generados de igual modo en los hogares, si bien en ocasiones no como consecuencia directa de las actividades domésticas, a raíz de lo que podemos denominar como actividad o vida «domiciliaria». Así, es el caso de los aceites de cocina usados, los aparatos eléctricos y electrónicos, el textil, las pilas, los acumuladores, los muebles, los enseres y colchones, y los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. Cabe apuntar, no obstante, que todos estos residuos presentan mayores dificultades para encontrar su inserción en la categoría de residuos domésticos si no lo es por razones de pura tradición normativa resultándoles mucho más apropiada para ello la denominación de residuos urbanos (o municipales (35)). De hecho, ésta parece ser la línea seguida recientemente por el legislador europeo en la Directiva 2018/851, de 30 de mayo cuando en el nuevo apartado 2 ter que introduce en el artículo 3 de la Directiva 2008/98 califica todos estos residuos, que también pueden generarse en los domicilios, como residuos municipales (36).

Además de todos estos «se consideran también» residuos domésticos «los similares en composición y cantidad a los anteriores a aquellos generados en servicios (37) e industrias» con la novedad significativa, respecto de la regulación anterior, que «no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria (38)».

Si el modelo social imperante no puede ser otro que el de la sostenibilidad en la gestión de los residuos (39), la reducción de los residuos es uno de sus indicios más fuertes porque más calidad de vida no supone mayor cantidad de residuos. Una sostenibilidad que trata de prevenir la generación de residuos en los hogares como de recuperar al máximo los recursos que contengan los residuos ya producidos en los domicilios en el marco de la llamada «economía

(35) J.F. ALENZA GARCÍA (2013: 23 y 2017: 339).

(36) «...incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles».

(37) Es el caso, por ejemplo, de los residuos generados en un hotel, en tanto que residuos comerciales y de servicios. La Sentencia del TSJ de Castilla y León de 9 de mayo de 2003 (JUR 2003/239860) obliga a la recogida de los residuos generados en un hotel por parte del servicio municipal obligatorio (en este caso, de una Mancomunidad) de recogida de residuos domiciliarios.

(38) Porque los residuos, procedentes de grandes superficies comerciales e industriales, que no resulten similares a los residuos de origen doméstico no deben estar incluidos ni siquiera en la categoría de residuos municipales. *Vid.* Considerando nº10 de la Directiva 2018/851, de 30 de mayo

(39) *Vid.* el trabajo de G. REAL FERRER (2016).

circular» (40). A tal fin, es crucial la forma de garantizar una producción ordenada de los residuos domésticos generados diariamente en los hogares, sobre todo por lo que se refiere a la fracción orgánica de cara a su valorización y aprovechamiento como recurso, evitando su disposición (o vertido), todo ello desde una perspectiva de economía circular (41).

De hecho, el origen (42) en la generación o producción *ope legis* del residuo es el que marca su caracterización final. Así las cosas, la opción primera de la LRSCEC pasa porque sean los propios generadores o productores de los residuos (43) (a excepción de los domésticos generados en los hogares que ni pueden permanecer en manos de su propietario/productor ni pueden ser entregados a un gestor privado) los que, como titulares, se ocupen de su adecuada gestión, salvo que un municipio decida también gestionarlos por sí

(40) De hecho, en la Comunicación de la Comisión «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa». COM (2014) 398 final, de 2 de julio, p. 10, la estrategia a seguir pasa por la conversión de los residuos en un recurso y en la promoción de formas sostenibles de gestión de los mismos en el marco de la llamada «economía circular» (o lo que es lo mismo, una estrategia de desarrollo que conlleva un crecimiento económico sin aumento del consumo de recursos). En definitiva, como quiera que los recursos tienen, una vez producida su puesta en el mercado, un fin claro mediante su conversión en residuos, se hace necesario volver a reintroducir en el ciclo económico a esos mismos residuos generados. Vid. Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos». COM (2001) 31 final, apartado 6.2.2. Cfr. Comunicación de la Comisión, sobre un marco de seguimiento para la economía circular. COM (2018) 29 final, de 16 de enero y Comunicación de la Comisión «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular». COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre. Para una aproximación a las medidas europeas en pos de la economía circular, vid. R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2016). Cfr. También acerca de los nuevos retos para la gestión de los residuos en el nuevo paquete de la Comisión sobre la economía circular el trabajo de J.J. ORTEGA (2016).

(41) Éste es el propósito de las modificaciones más recientemente introducidas tanto por la Directiva 2018/850, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 99/31 relativa al vertido de residuos como por la Directiva 2018/851, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98 sobre los residuos. En ambas nuevas Directivas se deja claramente sentado el firme propósito de trabajar en los objetivos de las Directivas 99/31 y 2008/98 «a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular» (Considerando nº2 de la Directiva 2018/850 y Considerando nº3 de la Directiva 2018/851).

(42) Conforme recrea el TSJ de Cataluña, en Sentencia de 9 de mayo de 2017 (ROJ 4670/2017), «la clave para conceptualizar el residuo municipal [doméstico] recae en la procedencia o el origen de este residuo...».

(43) En el bien entendido de que, también en el caso de los residuos domésticos, todos los ciudadanos somos, al fin y a la postre, generadores (productores) de residuos (domésticos), remitiendo la LRSCEC a la respectiva ordenanza municipal en lo que se refiere a la entrega obligada de los mismos para su ulterior tratamiento. Por lo que, en cierto modo, también resulta aplicable, aunque con matices, la principal obligación legal que recae sobre todo productor como es la relativa a gestionar sus propios residuos o proceder a su entrega a un gestor autorizado. Vid. en el mismo sentido A. RUIZ DE APODACA (2014: 305).

mismo. Porque en el supuesto de que los residuos generados sean considerados —y así caracterizados jurídicamente— como residuos domésticos, el productor o poseedor de los mismos, en definitiva, el ciudadano de a pie que genera la basura en su vivienda no va a proceder, en buena lógica, a gestionarlos por sí mismo (autogestión) (44). Por contra, viene obligado, primero a su separación en origen y, sin solución de continuidad, a su entrega, de cara a su ulterior tratamiento, a las entidades locales (servicio de recepción obligatoria), conforme a lo establecido en las ordenanzas municipales que resulten aplicables (artículo 20.3 LRSCEC), de acuerdo con lo previsto por el artículo 25 LRSCEC, sin que sea concebible y, por ende, sin que haya previsión normativa de su entrega a otro gestor autorizado distinto (45). Resulta revelador, con todo, que la gestión de los residuos urbanos de origen domiciliario descansa de forma preponderante en las entidades locales, lo que no es más que, en última instancia, aplicación o concreción del principio de territorialidad (proximidad (46)) en la necesaria eliminación de los residuos generados a nivel municipal. Y, además, proyección, por parte de los entes locales, de una competencia centenaria (47) desempeñando en este sentido un papel de todo punto determinante en la gestión de los residuos municipales.

(44) Existe, no obstante, la posibilidad —que ya contemplaba la legislación precedente— prevista en el artículo 12.5.e)3º LRSCEC conforme a la cual la Corporación municipal puede, a través de sus ordenanzas, obligar al productor o poseedor de residuos domésticos peligrosos que por sus características dificulten su gestión a la adopción previa de todas las medidas necesarias para eliminar o reducir dichas notas de peligrosidad o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

(45) Posibilidad, esta última, prevista en el artículo 20.1.c) LRSCEC para los residuos no domésticos cuando el productor o poseedor de los mismos no proceda, por sí mismo, a su tratamiento.

(46) *Vid.* M^o J. MONTORO CHINER (1996: 168). También en la jurisprudencia encontramos pronunciamientos alusivos a este extremo. En este sentido, *vid.* Sentencia del TSJ del País Vasco, de 30 de junio de 2004 (JUR 2007/291686), donde, a partir de la conceptualización de los residuos urbanos y de su tratamiento jurídico singularizado «destaca la opción por los entes municipales como Administraciones encargadas de velar por su gestión, lo que encuentra fácil explicación en la necesidad de que sea la Administración inmediatamente más cercana a un problema el que gestione su solución». En suma, el principio de proximidad presenta una importancia capital no sólo porque reduce los eventuales impactos ambientales sino porque también actúa como mecanismo de concienciación de las consecuencias de la producción de los residuos.

(47) Desde la Instrucción de 23 de junio de 1813, pasando por la Instrucción General de sanidad pública de 12 de enero de 1904, y la Orden de 3 de enero de 1923 sobre Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios, y al amparo de los servicios en materia de salubridad e higiene públicas, la legislación local y sanitaria, con la finalidad de garantizar la salud pública y la higiene urbana, vienen reconociendo, tradicional y sistemáticamente, a los municipios la competencia relativa a la recogida y tratamiento de basuras, desechos o residuos en general. *Vid.* J. PERDIGÓ I SOLÁ (1998: 71), M^o F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2001), y C. JIMÉNEZ PLAZA (2003: 1962). Esta última autora refiere, además, de forma gráfica

A partir de la definición que ya recogiera el artículo 1.a) párrafo primero de la Directiva 75/442, de 15 de julio, relativa a los residuos (48) —ulteriormente modificada por la Directiva 91/156, de 18 de marzo que vino a introducir el elemento subjetivo de la intencionalidad posteriormente recibido por la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos— hoy día podemos entender por residuo, según la definición legal dada por el artículo 3.1) de la Directiva marco de residuos, «cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar». Y mientras que la Directiva 2008/98 sobre los residuos —como también lo hace la Directiva 75/442— alude estrictamente a la idea de «desprenderse», la LRSCEC (como ya hiciera la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011) se refiere, de manera mucho más gráfica (49), a la acción de «desechar» evocando, así, de este modo, a la enunciación comprendida en el título de la vieja Ley 42/75 (de desechos y residuos sólidos urbanos (50)).

El abandono es, así pues, el elemento central de la categorización jurídica de un residuo (51) en su manifestación más amplia como acto de desprendi-

cómo, desde tiempos inmemoriales, los entes locales «han sido el centro neurálgico en materia de residuos». En este mismo sentido, R. RIVERO ORTEGA (2003: 988) recrea cómo ya, desde la Edad Media, los municipios han venido preocupándose por garantizar a sus vecinos unas condiciones mínimas para su bienestar y calidad de vida, entre las que se encuentra, sin lugar a dudas, la recogida de basuras. Por otra parte, R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO (1998: 81) concretan que, desde el prisma del régimen local español, sólo en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 se incluye, en su artículo 170, junto a la limpieza de calles, la recogida y el aprovechamiento de residuos domiciliarios como servicio municipalizado en régimen de monopolio. Igual situación a la que conduce el artículo 132 de la Ley municipal de 1935. Posteriormente la derogada Ley 42/75 se refería en su exposición de motivos al hecho de que «respetando la tradición legal, continúa encomendándose de forma general a los Ayuntamientos la tarea, mediante la adecuada compensación económica, de hacerse cargo de los residuos». Para un recorrido histórico exhaustivo sobre la ordenación jurídica de los residuos urbanos, *vid.* M^o F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2002: 27-45).

(48) «...cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o esté obligado a desprenderse por las normas de derecho nacional en vigor».

(49) A. RUIZ DE APODACA (2013: 32) ha advertido que la opción del legislador por la fórmula de desechar «conlleva una voluntad del poseedor más clara respecto al objeto» si bien, en última instancia, el cambio de desechar por desprenderse carece de relevancia jurídica.

(50) Distinción entre desechos y residuos sólidos urbanos que, aunque en un primer momento parecía querer evocar dos tipos diferentes de residuos —los que no eran propicios a ningún tipo de aprovechamiento (desechos) y los que presentaban cierto carácter recuperable (residuos)— provocaba su empleo indistintamente por la Ley 42/75.

(51) Afirma indubitablemente la Comisión Europea que «la definición de residuo depende sobre todo del concepto de “desprenderse”». *Vid.* Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos. COM (2007) 59 final, de 21 de febrero, p. 6. En todo caso, como manifestara el TJCE en Sentencia de 18 de diciembre de 1997 (TJCE 1997/278), y de 11 de noviembre de 2004 (TJCE 2004/329), el verbo «desprenderse» es el que marca, por puro condicionamiento, el ámbito de aplicación del concepto de residuo.

miento por su realización voluntaria y efectiva, tanto por la mera intención de su realización, como por la obligación legal de realizarla. Hecho objetivo (el del desprendimiento) que, en el caso concreto de los residuos domésticos, concurre plenamente comoquiera que, cualquier persona, bien desecha o tiene la intención de desechar a diario en su hogar cosas que ya no le sirven o que no puede usar, siquiera fuera sólo considerando los restos alimentarios; bien se encuentra obligada a desechar determinados residuos por los riesgos higiénico-sanitarios y ambientales que los mismos presentan en una clara (y necesaria) prevalencia del interés general sobre el interés privado a la pertenencia (y libre disposición) de los residuos de origen domiciliario (52).

Pero aún más. El abandono (criterio del desprendimiento) de los residuos constituye el presupuesto material necesario de la principal obligación que pesa sobre el productor o poseedor de residuos domésticos. En este sentido, un acto tan cotidiano, trivial, y simple como lo es guardar la basura doméstica generada en los hogares (pre-recogida (53)) de forma separada para su posterior depósito en la forma prescrita por las ordenanzas municipales —frecuentemente en los contenedores dispuestos a tal fin en la vía pública— desvela la manifestación de una voluntad (ciudadana) indispensable para la entrada en juego ulterior de la obligación de separar en origen y entregarlos en los términos establecidos en las ordenanzas municipales para que, a partir de ahí, entre en juego el servicio municipal de recogida de residuos domésticos «casi como si se tratase de un fenómeno natural que desaparezcan diariamente los residuos depositados en las vías públicas o en los umbrales de los hogares (54)».

A mayor abundamiento, el abandono, no sólo convencionalmente, sino también desde el estricto punto de vista jurídico, entraña un claro comportamiento por parte de su poseedor, en tanto que voluntad inequívoca («tenga la intención»), y más allá de la obligación legal de desprenderse, de dejarla

(52) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN (2000: 509) y J. F. ALENZA GARCÍA (1997: 143) quien destaca que la voluntad del poseedor de desprenderse o deshacerse del residuo es el primer elemento definidor de los residuos, si bien la Ley, y por motivos de interés general —protección de la salud y del medio ambiente— obliga a deshacerse de determinados residuos y desechos.

(53) Existe, así pues, una etapa previa a la recogida en forma de pre-recogida y que abarca desde la generación o producción de los residuos hasta el momento en que se produce su recogida. Incluso esta actividad de pre-recogida ha sido objeto de atención por las prescripciones higiénico-sanitarias de corte local como resulta del artículo 50 de la Orden de 3 de enero de 1923 sobre Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios que prescribe la forma en que las basuras domésticas debían ser (pre)recogidas en cada casa. Hoy día la pre-recogida se encuentra formalizada jurídicamente en algunas Ordenanzas municipales. En todo caso, todo ciudadano, productor o poseedor de residuos (domiciliarios) está obligado, mientras se encuentren en su poder, a mantenerlos (pre-recogida) en condiciones adecuadas de higiene y seguridad. Vid. artículo 25.3 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de residuos de Madrid.

(54) Vid. R. MARTÍN MATEO (1983: 11).

abandonada, de renuncia del objeto, bien, sustancia o producto con pérdida (a partir de ese momento) de su dominio o posesión, y ello con independencia de su destino (o no) a operaciones de eliminación o valorización (55), cuestión esta última que, al hasta entonces poseedor, tenedor o propietario, no le afecta ni interesa lo más mínimo. Es más, el Derecho de la UE parte de una concepción amplia y subjetiva del concepto de residuo (56) donde lo único relevante, jurídicamente hablando, es el comportamiento del poseedor y la acción de desprenderse (57) (del residuo). En definitiva, todo pasa por la apreciación de si hay o no voluntad por parte de su poseedor de desprenderse del mismo, y no tanto, del eventual valor o utilidad económica que el objeto pueda todavía tener (58), el fin o destino que se pretenda o quiera dar al residuo (59), ni tampoco el impacto sobre el medio ambiente de la sustancia que se abandona (60). Para ello «debe prestarse una especial atención a la circunstancia de que el objeto o la sustancia en cuestión no tenga o haya dejado de tener utilidad para su poseedor, de manera que tal objeto o sustancia constituya una carga de la que éste procure desprenderse (61)».

El abandono se produce porque el producto que pasa a ser desechado como residuo deja de tener utilidad alguna para su poseedor, sin perjuicio de la eventual reutilización económica del producto abandonado por parte

(55) Como ha recreado el TJCE, en Sentencia de 11 de noviembre de 2004 (TJCE 2004/329), el abandono de un residuo no puede considerarse como un modo de eliminarlo, circunstancia ésta que se deriva del artículo 4 párrafo segundo de la Directiva 75/442 como quiera que los Estados miembros quedan obligados a la adopción de las medidas necesarias «para prohibir el abandono, el vertido, y la eliminación incontrolada de residuos». En resumen, el abandono y eliminación de un objeto o sustancia constituyen dos formas, entre otras muchas, de desprenderse de un residuo en el sentido del artículo 1 letra a) párrafo primero de la Directiva 75/442.

(56) Conforme reconoce la Comisión Europea, debido a la subjetividad del concepto de residuo, por mucho que se mejore la definición, siempre va a persistir un cierto grado de ambigüedad. De ahí que una manera de superar la ambigüedad de la definición actual de residuo pase por añadir criterios objetivos que determinen cuándo un objeto o material específico se convierte en residuo. *Vid.* Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de los residuos». COM (2003) 301 final, de 27 de mayo, p. 40.

(57) *Vid.* Sentencias del TJCE de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-263/05), de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07), y de 12 de diciembre de 2013 (asuntos C-241/12 y C-242/12).

(58) *Vid.* J. F. ALENZA GARCÍA (2017: 331 y 332)

(59) *Vid.* SsTJCE de 28 de marzo de 1990 (TJCE 1990/137 y TJCE 1990/138), STJCE de 10 de mayo de 1995 (TJCE 1995/72); STJCE de 25 de junio de 1997 (TJCE 1997/134); STJCE de 18 de diciembre de 1997 (TJCE 1997/278), STJCE de 18 de abril de 2002 (TJCE 2002/132), y STJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos C-241/12 y C-242/12).

(60) *Vid.* STJCE de 18 de diciembre de 1997 (TJCE 1997/278).

(61) Sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos C-241/12 y C-242/12).

de tercero, lo que no obsta para poder seguir considerando ese producto como un residuo (62). Y ello porque, no se puede dejar de insistir sobre este extremo, en el hasta entonces titular del mismo existe una voluntad inequívoca a desprenderse o tiene la intención de prescindir de ese objeto, elemento o cosa que considera residuo (desecho) por haber perdido (o haber desaparecido) su valor económico (63) y porque, en última instancia y como consecuencia de lo anterior, le resulta entonces más beneficioso, rentable o provechoso, abandonarlo, desprenderse de él que conservarlo y gestionarlo en forma adecuada (y quizás más costosa).

Justo a partir de ese instante, desde el abandono por parte del ciudadano de sus residuos domiciliarios, mediante su adecuado depósito en las fracciones separadas y en las condiciones dispuestas por la Ordenanza municipal de cada localidad, se entiende que la Corporación local acepta dichos residuos y, por ende, adquiere la propiedad (municipal) de los mismos (64). Ahora bien, queda huérfana en nuestra legislación cualquier alusión a la calificación que corresponda a los residuos una vez adquirida su titularidad por un Ayuntamiento (65) y la LRSEEC tampoco ha aprovechado la ocasión en este sentido. En un intento de recreación, las posibilidades (jurídicas) de estos bienes locales pasa por considerarlos indiciariamente como bienes patrimoniales en el sentido dispuesto por el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 786/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la disposiciones legales vigentes en materia de régimen local («...los que, siendo propiedad de la Entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad»). O, incluso, si bien más forzosamente, como bienes de dominio público —dado el hándicap de la aplicación del régimen exorbitante propio

(62) El TJCE, en la Sentencia de 28 de marzo de 1990 (TJCE 1990/137), ha afirmado que el concepto de residuo en el sentido del artículo 1 de la Directiva 75/442 «no presupone por parte del poseedor que se desprende de una sustancia u objeto la intención de excluir cualquier reutilización económica de dicha sustancia u objeto por parte de terceras personas».

(63) Nótese que el valor económico como criterio delimitador de la definición de residuo fue ya considerado por la Comisión en su primera Propuesta de Directiva, de 10 de septiembre de 1974, relativa a la eliminación de residuos. Conforme a la misma, los residuos pasaban a ser las cosas que carecían de valor para su hasta entonces poseedor en el momento en que tomaba la decisión de desprenderse de las mismas.

(64) A diferencia de la actual LRSEEC y de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011, el artículo 20.1 de la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos sí aludía expresamente a esa adquisición de la propiedad de los residuos por parte de los entes locales. También la Ley 42/75 obligaba a todos los productores y poseedores de residuos sólidos urbanos a ponerlos a disposición del ayuntamiento respectivo, quien a su vez asumía la propiedad de los mismos desde su entrega y recogida («Los Ayuntamientos están obligados a hacerse cargo de todos los residuos sólidos urbanos...» —artículo 3.3—).

(65) Como ya advertíamos en A. FORTES MARTÍN (2018: 52).

de los mismos y, más concretamente, de su indisponibilidad (inalienabilidad) por su eventual ulterior aprovechamiento (valorización) por terceros— por venir afectos y constituir el objeto del servicio público que justamente le da sentido a la operación de recogida, satisfaciéndose, en última instancia, el interés general recreado en la protección de la salud pública y el medio ambiente. Conforme a la doctrina del TC (por todas la Sentencia 227/88, de 29 de noviembre) la calificación de un bien como de dominio público permite la persecución de varias finalidades, entre otras y por lo que aquí ahora más interesa, la prestación de un servicio público o el fomento de la riqueza nacional (66) en los términos que ya apuntaba la Exposición de Motivos de la Ley 42/75.

Sea como fuere, esa propiedad pública de los residuos (pre)supone el poder de disposición sobre los mismos (67) a los efectos de llevar a cabo las actividades propias del servicio público de recogida, transporte y tratamiento. Todo ello con finalización, en los términos dispuestos por el último párrafo del artículo 20.3 LRSCEC, de la responsabilidad sobre los residuos desde el mismo momento en que tiene lugar el debido depósito de sus residuos por parte de cada productor o poseedor. Ahora bien, no es suficiente con la mera entrega de los residuos para que la responsabilidad cese porque la entrega de los residuos lo debe ser, además, en la forma dispuesta por las ordenanzas municipales y en el resto de la normativa aplicable lo que no obsta para que un ayuntamiento atesore, incluso, potestades de vigilancia para inspeccionar el contenido de las bolsas o contenedores para garantizar o comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la Ordenanza cuando los residuos se ponen a disposición de la Corporación local. Porque sólo un ayuntamiento adquiere el poder de disposición sobre los residuos, a los efectos de llevar a cabo las actividades propias del servicio municipal de recogida, cuando la entrega que hacen los ciudadanos se hace convenientemente en las fracciones separadas y condiciones dispuestas por la Ordenanza municipal que resulte

(66) Acerca de la propiedad pública de los residuos y, más aún, su eventual consideración como bienes demaniales por su afectación a la riqueza nacional, *vid.* R. J. SANTAMARÍA ARINAS (2000: 51).

(67) La vieja Ley 42/75 establecía que el momento en que se entiende transmitida la propiedad es el de la recogida de las basuras, sin mayor concreción. Esta previsión generaba un vacío legal porque desde el momento en que la basura era depositada en el contenedor podían pasar, incluso, varios días hasta que los residuos eran recogidos en el camión y no se entendía producida la transmisión de la propiedad de las mismas al ayuntamiento, permaneciendo, mientras tanto, en un extraño «limbo jurídico». Situación ésta que se vio, por lo demás, agravada con la implantación de la recogida selectiva donde el vidrio o el papel no era recogido a diario. Empero, con la Ley 10/98 de residuos el problema se resolvió al prever esta disposición normativa que la transmisión se entiende producida en el momento de la entrega, esto es, en el momento de puesta a disposición en los contenedores. A partir de ese instante, la basura es propiedad del ayuntamiento como bien público al producirse la transferencia forzosa del bien.

aplicable. Es así que, en la tradición de nuestra normativa en materia de residuos, la adquisición de la propiedad municipal de los residuos domésticos se produce simultáneamente a la extinción de la responsabilidad del productor o poseedor de esos mismos residuos.

En todo caso, la incorporación normativa de la idea del abandono en la legislación de residuos permitía superar los problemas que, desde un estricto punto de vista civilista y a partir del concepto de la *res derelicta*, plantea saber cuándo una cosa ha sido realmente abandonada (de forma voluntaria, intencional, y deliberada) por su dueño o cuándo ha sido simplemente perdida o extraviada (sin ánimo alguno de desprenderse de ella) de cara a su ulterior ocupación por parte de otra persona. Como resulta sabido, sólo en la primera de las dos posibilidades planteadas (68), a saber, cosas muebles abandonadas, y a partir de lo dispuesto en el artículo 610 del Código Civil, pueden adquirirse por ocupación los bienes apropiables que por su naturaleza carecen de dueño, mencionándose expresamente en ese precepto, y entre otras, «las cosas muebles abandonadas» que, justo por ello, y por haber sido abandonadas, pasan a tener la consideración de *res nullius* y pueden adquirirse por ocupación.

De hecho, así ha sido entendido por la doctrina civilista cuando la mayoría de los autores entienden referidas las «cosas muebles abandonadas» con las cosas derelictas o dejadas por su dueño con intención inequívoca de renunciar a su propiedad (derrelinquir) (69). A las cosas muebles que su propietario ha abandonado (consciente y deliberadamente) el Derecho las considera carentes de dueño (perdidas) y, por ende, susceptibles de ser ocupadas. No es casualidad, por ello, que el artículo 460 del Código Civil mencione el abandono de la cosa como primera causa (de entre las que en el propio precepto se enumeran) de pérdida de la posesión. Es así como, en el Derecho civil, el ánimo o voluntad de una persona de apropiarse de la cosa mueble (70) abandonada —el *animus* al que se refiere el artículo 430 del Código Civil en la intención última de hacerla suya— actúa como contrapunto de la voluntad (previa) del que hasta entonces fue propietario o legítimo poseedor (de esa misma cosa) de desprenderse y, por ende, abandonarla voluntariamente (71).

(68) Ya que, en caso de pérdida, y no tratándose de ningún tesoro, sobre la persona que encuentre una cosa mueble recae la obligación general de restituirla a su anterior poseedor (artículo 615 del Código Civil).

(69) Vid. J.L. MOREU BALLONGA (1980: 408) y A. F. PANTALEÓN PRIETO (1987: 104).

(70) Téngase en cuenta que el artículo 335 del Código Civil considera como bienes muebles «los susceptibles de apropiación».

(71) De hecho, y siguiendo a la mejor doctrina civilista, por todos J. MASIP ACEVEDO (1946: 31), junto al *animus derelinquendi*, o voluntad expresa de renunciar a la propiedad de una cosa, la derrelicción precisa además del *corpus derelictionis*, o lo que es lo mismo,

Esta dualidad viene a explicar, así, el fenómeno actual (también dual) en muchas de nuestras ciudades de vecinos que, por una parte, depositan (con ánimo de desprenderse) sus residuos domésticos en los contenedores habilitados a estos efectos por los municipios, lo que entrañaría en términos estrictamente civilistas una derrelicción cotidiana o de la vida diaria (72). Y, por otra parte, otros individuos que buscando y rebuscando entre la basura se apropian de lo que a los primeros les sobra o ya no tiene valor y que, por eso mismo, han abandonado y, por ende, ya no poseen.

Ahora bien, en esa secuencia (en el más estricto ámbito civilista) de abandono y de apropiación de la misma cosa por individuos distintos no puede obviarse el relevante (y definitivo) dato de la cesión (obligatoria) de los residuos domésticos por parte de los ciudadanos (transmitentes) a favor de los Ayuntamientos que, desde ese mismo momento, pasan a asumir su posesión (y propiedad) como nuevos titulares en una manifestación de adquisición derivativa. De ahí que en la derrelicción ordinaria de los residuos domésticos no cabe aplicar el artículo 610 del Código Civil y, sólo en ese caso, a efectos puros de la ocupación, las basuras no pueden entenderse como cosas muebles abandonadas. Es por ello que, a nuestro juicio, la LRSCEC debiera haber precisado de manera expresa que los ayuntamientos pasan a asumir la propiedad de los residuos domésticos una vez entregados por sus antiguos productores o poseedores como ya hacía la Ley 42/75 en su artículo 3.2 («...que adquirirá la propiedad de los mismos desde la entrega y recogida») y la Ley 10/98 en su artículo 20.1 («Las Entidades locales adquirirán la propiedad de aquellos desde dicha entrega...»). Por esta misma razón, los «buscabasuras» —y más allá ahora del drama social de los que buscan entre las basuras (73)— están, cuanto menos, cometiendo una infracción administrativa contra las ordenanzas municipales (74) al realizar una ocupación de bienes (desperdicios) no amparada por el Código Civil. Lo que no obsta, para la entrada en juego,

el acto mediante el cual se exterioriza el ánimo de renunciar a la cosa, siendo el *corpus* necesariamente posterior, o al menos simultáneo, al *animus*. Ambas circunstancias dan carta de naturaleza para la existencia jurídica de la derrelicción y, con ella, de su consecuencia jurídica fundamental que no es otra que la extinción del derecho de propiedad sobre la cosa.

(72) En las que la voluntad de abandonar la cosa lleva implícita la voluntad de renunciar al derecho. Vid. J. MASIP ACEVEDO (1946: 34).

(73) Como ocurre en escenas que se repiten una y otra vez en muchas de nuestras localidades y a las que peligrosamente nos hemos llegado a acostumbrar en una clara manifestación de globalización de la indiferencia. Frente a otros casos de personas que simplemente sacan partido del (todavía) aprovechamiento económico del papel, cartón, vidrio, chatarra, sustrayéndolo de los contenedores y procediendo a su ulterior tráfico.

(74) Unas Ordenanzas municipales que vienen, cuanto menos, a prohibir, por parte de personas ajenas al servicio de recogida, el rebusco, triaje, selección o cualquier otra manipulación de la basura.

además, del conjunto de facultades y prerrogativas (75) reconocidas en el artículo 41 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas y en el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (76), para la defensa del patrimonio, en este caso, de una concreta Corporación municipal en atención al carácter de bien público de los residuos convenientemente depositados en los contenedores dispuestos a tal fin en la vía pública.

Sea como fuere, esos residuos domésticos que centran ahora nuestra atención —sin perjuicio de otras realidades a las que también se tiene que hacer frente en las ciudades como las aguas residuales, emisiones, etc— deben ser recogidos, de cara a su ulterior tratamiento y eliminación, mediante unas operaciones no exentas de importantes costes económicos y de no menos apreciables afecciones e impactos ambientales (77). La relación, por tanto, entre generación de residuos e impacto ambiental de los mismos no descansa en un mero automatismo, como en un primer momento pudiera imaginarse, por lo que resulta difícil calibrar el verdadero coste ambiental de los residuos. Más bien, depende de diversos factores, fundamentalmente, la naturaleza y la composición nociva o perjudicial de los diferentes tipos de residuos producidos, así como del volumen o de las cantidades generadas, su procedencia, y su coste de tratamiento. En todo caso, parece claro que la gestión de los residuos, y particularmente por lo que respecta a los domésticos, debe realizarse sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente. Y, en concreto, sin que se creen riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin que se provoquen incomodidades por el ruido o los olores; y finalmente sin que se atente contra los paisajes y los lugares de especial interés (78).

Esta gestión de los residuos, y por lo que se refiere más en concreto a la recogida y tratamiento de los residuos domésticos, obliga a tener en cuenta la protección, no sólo del medio natural en los términos apuntados, sino, a su vez, la salud de las personas ante el eventual riesgo de transmisión de enfer-

(75) Entre ellas, la de recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida.

(76) Aprobado por Real Decreto 1372/86, de 13 de junio.

(77) El Considerando nº33 de la Directiva 2018/851, de 30 de mayo por la que se modifica la Directiva 2008/98 resulta claramente revelador cuando detalla que «(l)os vertidos de basura, ya sea en las ciudades, en el campo, en los ríos y los mares o en cualquier otro sitio, tienen un impacto perjudicial directo e indirecto sobre el medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos y la economía, y los costes de su limpieza constituyen una carga económica innecesaria para la sociedad».

(78) Esta exigencia normativa viene siendo una constante desde su plasmación en el artículo 4 de la vieja Directiva 75/442, de 15 de julio, hasta su consagración actual en el Considerando nº 6 y en el artículo 13 de la Directiva marco de residuos.

medades. De hecho, como se reconoce en el Considerando nº 3 —y artículo 4— de la vieja Directiva 75/442, de 15 de julio, de residuos (79),

«cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos».

Finalmente, el artículo 22 LRSCEC recoge una mención expresa a los residuos domésticos peligrosos. Cabe apuntar, en este sentido, que la voluntad del legislador es mantener la dinámica de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011 a la hora de no imponer, ni sobre las fracciones separadas de esta tipología de residuos, ni sobre los residuos domésticos mezclados, las obligaciones resultantes de su consideración como residuos peligrosos del artículo 21 (y también del artículo 31 y del Título VI de la Ley) «hasta que no hayan sido entregadas para su tratamiento en los puntos de recogida establecidos por las entidades locales según lo dispuesto en sus ordenanzas en aplicación de la obligación establecida en el artículo 25.2 (80)».

2. La situación de los residuos comerciales no peligrosos

El artículo 20.3 LRSCEC, una vez contemplada la principal obligación del productor o poseedor de residuos domésticos de proceder a su separación y entrega, recoge también una previsión para los residuos comerciales no peligrosos. Estos residuos comerciales no peligrosos, cabe recordar, por lo apuntado *ut supra*, tienen una caracterización asimilada a los residuos domésticos (81).

La obligación del productor o poseedor de estos residuos comerciales no peligrosos es similar a la del productor o poseedor de residuos domésticos aunque no por entero igual. Similar por lo que se refiere a la obligación de separar en origen de conformidad con las obligaciones establecidas en el artículo 25 LRSCEC. Pero no igual porque aquí ya no hay una entrega obligatoria de los residuos sino, por contra, el productor o poseedor de residuos

(79) Esta Directiva tenía por objeto no sólo la armonización de las disposiciones de los diferentes Estados miembros relativas a la gestión de residuos para evitar, tanto los obstáculos en los intercambios intracomunitarios, como la desigualdad en las condiciones de competencia resultante de sus disparidades. Asimismo y, por otra parte, su aprobación tenía como finalidad contribuir a alcanzar los objetivos de la entonces Comunidad Económica Europea en el sector de la protección de la salud y del medio ambiente.

(80) Justamente, el artículo 25.2 LRSCEC contempla la recogida separada, por parte de las entidades locales, de una serie de fracciones de residuos de competencia local.

(81) Se consideran también residuos domésticos «los similares en composición y cantidad a los anteriores generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria».

comerciales no peligrosos debe gestionarlos por sí mismo y acreditar documentalmente su correcta gestión ante la entidad local (82). De modo que aquí entraría en juego la triple posibilidad ya referida en el artículo 20.1 LRSCEC salvo que el productor o poseedor de residuos comerciales no peligrosos se acoja al sistema público de gestión de los mismos, caso de existir, conforme dispongan las ordenanzas municipales.

Así las cosas, el artículo 20.3 LRSCEC «cierra el círculo» (interpretativo) al contemplar que el productor o poseedor inicial de residuos comerciales no peligrosos, bien acreditará documentalmente la correcta gestión de sus residuos por cualquiera de las opciones que contempla el artículo 20.1 LRSCEC, bien podrá acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista. De forma que el servicio (forzoso) de recepción y de prestación obligatoria bajo reserva municipal (artículo 12.5.a LRSCEC) lo es, únicamente a día de hoy, respecto de los residuos domésticos *stricto sensu* (los generados en los hogares, además de los similares a estos generados en comercios y servicios). En esos casos, la gestión de los residuos —cuando estos tienen la condición de residuos domésticos por ser generados en un entorno urbano domiciliario— entraña la singularidad de descansar, frecuente y mayoritariamente, en un sistema público de gestión por las propias entidades locales (83) que, de este modo, se erigen en una suerte de gestores institucionales.

Mientras que, tratándose de otros residuos (municipales o urbanos) como los comerciales no peligrosos, la gestión, aún pudiéndolo ser también, ya no lo es, en principio, en forma monopolística por las Corporaciones locales, sino en régimen de concurrencia pública y privada, si bien el productor o poseedor de los mismos podrá optar también (y libremente) por el servicio municipal de recogida para esos concretos residuos, en los casos en que la ordenanza municipal correspondiente contemple su existencia.

Siendo ésta la regla general que opera en el actual marco normativo estatal en materia de residuos, la misma puede quedar excepcionada a partir de la previsión del artículo 12.5.e)2º LRSCEC. Esta excepción a la regla general pasa porque las entidades locales pueden imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos su incorporación obligada al sistema

(82) Puntualiza el párrafo segundo del artículo 20.3 LRSCEC que, además de reportar documentalmente ante la entidad local la correcta gestión de los residuos, si una Comunidad Autónoma tiene establecido un sistema de trazabilidad hasta la planta de tratamiento de residuos, el productor inicial o poseedor de los residuos debe también «reportar la gestión de los mismos a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma».

(83) Vid. más extensamente, sobre este concreto particular, los trabajos de A. PEÑALVER CABRÉ (1997) y R. J. SANTAMARÍA ARINAS (2000). También con un enfoque local y supramunicipal, resulta interesante la consulta al trabajo de J. ORTEGA BERNARDO (2003).

público de gestión (84). Medida impositiva basada «en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos», no sólo desde el estricto punto de vista económico sino también desde el ambiental, en comparación con la gestión hasta entonces llevada a cabo por el propio productor o por un gestor privado. Una adscripción forzosa, en definitiva, que resulta de la incorporación obligatoria al sistema de gestión municipal de residuos, prevista para los productores de residuos comerciales no peligrosos que exige en todo caso que el municipio justifique la medida (85) en atención a la mayor eficiencia y eficacia que implica esta adhesión forzosa al mismo en comparación con la gestión llevada a cabo hasta el momento por el propio productor o por una empresa privada.

Pero además del tenor del artículo 12.5.e)2º LRSCEC, también la adscripción forzosa puede surgir vía artículo 20.3 párrafo segundo LRSCEC. De esta forma, si de la aportación documental que hace el productor o poseedor de residuos comerciales no peligrosos resulta «una gestión incorrecta o deficitaria», la autoridad competente obligará a su subsanación en plazo. Y aunque el tenor de la LRSCEC no es del todo preciso, cabe entender que si el plazo arbitrado por la autoridad competente se excede o bien la deficiencia o incorrección en la gestión de los residuos continúa persistiendo, entonces «el productor deberá adherirse al servicio municipal de recogida». Sobre este concreto particular, señalamos que el legislador estatal no es del todo claro y preciso en relación además con el penúltimo párrafo del artículo 20.3 LRSCEC. Porque el segundo párrafo del artículo 20.3 LRSCEC se refiere a «de lo contrario» el productor deberá adherirse al servicio municipal de recogida cuando el propio productor o poseedor no remedie la gestión incorrecta o deficitaria según resulta de la acreditación documental. Empero, el siguiente párrafo apunta «al incumplimiento de las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos por su productor u

(84) Para esas concretas categorías de residuos que escapan de la órbita de los residuos domésticos (o basuras generadas en los hogares) nos encontramos ante un servicio público de carácter potestativo para las entidades locales y, en caso de existir, en principio de recepción voluntaria por parte de los productores dado que estos pueden proceder a gestionarlos por sí mismos en los términos del artículo 20.1 LRSCEC. Y decimos que en principio porque, tal y como se ha apuntado en el texto principal, el propio artículo 12.5.e)2º LRSCEC advierte que, caso de existir un sistema público de gestión, las entidades locales podrán imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos, «de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos». *Vid.* sobre esta última posibilidad la Sentencia del TSJ de Andalucía de 10 de marzo de 2016 (ROJ 5538/2016) y la Sentencia del TSJ de Baleares de 13 de diciembre de 2017 (ROJ 1019/2017).

(85) *Vid.* en mayor detalle el trabajo de O. SERRANO PAREDES (2015) donde se recrean los requisitos, tanto formales como sustantivos, que tienen que concurrir para que los entes locales impongan monopolísticamente la gestión de los residuos comerciales no peligrosos.

otro poseedor». Y tan incumplimiento es no proceder en ningún caso a la debida gestión de los residuos comerciales no peligrosos como hacerlo pero de manera incorrecta o deficitaria. Y en este último supuesto, «la entidad local asumirá subsidiariamente la gestión y podrá repercutir al obligado a realizarla el coste real de la misma (86)». Aparentemente la consecuencia legal parece ser distinta en uno y otro caso, pero sólo en apariencia ya que mientras que en un caso el productor inicial o poseedor se ve compelido a incorporarse al servicio local de recogida, en la otra posibilidad la entidad local asume subsidiariamente la gestión repercutiendo al productor o poseedor incumplidor el coste de esa gestión.

III. CONCLUSIONES

La primera frase que contiene el Preámbulo de la LRSCEC se refiere a que «el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente». Sin duda, una muestra más que palpable de la voluntad «no original» del legislador estatal de marcar la hoja de ruta para la producción y posesión de los residuos. Y afirmamos que «no original» porque la cita apuntada constituye una copia literal del Considerando nº6 de la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre, si bien con la significativa omisión, en el propio Preámbulo de la Ley, de no hacer referencia al origen de la cita.

La generación de residuos —señal inequívoca (a la par que errada) de riqueza y de progreso— constituye una cuestión a la que el Derecho sigue intentando encontrar la respuesta más acertada. En nuestro ordenamiento jurídico contamos ya con la cuarta Ley en la materia (desde la vieja Ley 42/75, pasando por la Ley 10/98 y la Ley 22/2011) como respuesta al incesante flujo normativo europeo. A ese aparataje normativo se suma también, en los últimos tiempos, el importante esfuerzo, no sólo de concienciación ambiental (Considerando nº34 de la Directiva 2018/851, de 30 de mayo por la que se modifica la Directiva marco de residuos, a la hora de combatir los vertidos de basura, «incentivar a los consumidores a cambiar sus pautas de comportamiento, incluso mediante la educación y la concienciación...») , sino de la propia acción administrativa seguida, tanto para satisfacer —de la manera más sostenible y eficiente posible— la necesidad social de una adecuada gestión de los residuos, como para ordenar las actividades económicas que surgen, en tanto que oportunidades de negocio, en torno a los residuos mismos.

La generación y gestión de residuos constituyen acciones interconectadas en el ciclo de residuos. La generación es contemplada en la Ley como produc-

(86) Sin perjuicio de otras responsabilidades en que el productor o poseedor obligado haya podido incurrir.

ción y posesión de residuos. Pero más allá de hacer descansar el peso de la ordenación administrativa sobre las actividades generadoras de residuos en sí mismas consideradas, la LRSCEC sigue poniendo el foco, como lo hiciera la regulación normativa precedente, en el sujeto, en el productor o poseedor de residuos, sometiéndole a un intenso cuadro obligacional que, en todo caso, no resulta innovador respecto de la regulación anterior, demasiado ligada al artículo 15 de la Directiva 2008/98 y sin que se haya arriesgado con una regulación más novedosa y adaptada a nuestras propias condiciones y circunstancias actuales. La ordenación ambiental de la producción o posesión de residuos es más o menos intensa en función del tipo de residuo y de su peligrosidad o los mayores efectos perniciosos que pueden provocar. Por tanto, nos encontramos, en el actual estadio normativo en materia de residuos, ante una regulación que podríamos calificar como «ad valorem» de los residuos, sean estos domésticos o asimilados a estos, comerciales no peligrosos, o domésticos peligrosos con un resultado final en la LRSCEC (artículos 20 a 22) donde parece haberse querido primar una sustantividad «ad usum», de todo punto práctica o funcional, de a lo que viene obligado el productor o poseedor de residuos. Y ello por encima de enmarcar realmente, y en estrictos términos normativos, la producción y posesión de residuos, como tales actividades, en las demandas de la economía circular, tal y como la modificación, en el último instante de su tramitación parlamentaria, del propio título de la Ley —para añadir justamente la Ley de residuos y suelos contaminados «para una economía circular»— hacía presagiar.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALENZA GARCÍA, J. F. (2017): «El concepto jurídico de residuo y sus clases», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº38, pp. 327-353.
- (2013): «El nuevo régimen legal de los residuos», en Blasco Hedo, E. (coord.). *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, Madrid, CIEMAT, pp. 15-28.
- (1997): *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, Madrid, INAP y BOE, 803 pp.
- FORTES MARTÍN, A. (2018): *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*, Madrid, Iustel, 503 pp.
- JIMÉNEZ PLAZA, C. (2003): «Las competencias locales en materia de gestión de residuos», en Muñoz Machado, S. (dir). *Tratado de Derecho Municipal*. T. II. 2ª ed, Madrid, Thomson Civitas, pp. 1945-1996.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2000): «Problemas del régimen general de los residuos», *Revista española de Derecho administrativo*, nº108, pp. 501-532.

- MARTÍN MATEO, R. (1983): «Un modelo institucional para la gestión de residuos sólidos urbanos en Vizcaya», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº15, pp. 9-29.
- MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. (1998): *Nuevo ordenamiento de la basura*, Madrid, Trivium, 225 pp.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M^o F. (2002): *La ordenación jurídica de los residuos urbanos*, Granada, Comares, 234 pp.
- (2001): «Régimen jurídico de los residuos sólidos urbanos en el ámbito del medio ambiente hasta la Constitución Española de 1978», *Actualidad Administrativa*, nº17, pp. 663-680.
- MASIP ACEVEDO, J. (1946): *La derrelicción de bienes muebles en el actual Derecho civil español*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 138 pp.
- MONTORO CHINER, M^o J. (1996): «Residuos sólidos», en Esteve Pardo, José (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*. 1^o ed, Madrid, Diputación de Barcelona y Civitas, pp. 165-198.
- MOREU BALLONGA, J. L. (1980): *Ocupación, hallazgo y tesoro*, Barcelona, Bosch, 693 pp.
- ORTEGA, J. J. (2016): «La gestión de los residuos en el nuevo paquete de la Comisión Europea», *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº117, pp. 64-71.
- ORTEGA BERNARDO, J. (2003): *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Madrid, Marcial Pons, 367 pp.
- PANTALEÓN PRIETO, A. F. (1987): «De la ocupación. Artículo 610», en Albadalejo, M. (dir), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*. Tomo VIII, Vol. 1^o. Artículos 609 a 617, Madrid, EDESA, pp. 22-252.
- PERDIGÓ I SOLÁ, J. (1998): «Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº227, pp. 71-115.
- PEÑALVER CABRÉ, A. (1997): *La regulación municipal de los residuos*, Barcelona, Cedecs, 274 pp.
- REAL FERRER, G. (2016): «Residuos y sostenibilidad. El modelo europeo», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº35, pp. 57-87.
- RIVERO ORTEGA, R. (2003): «Las transformaciones del papel económico de los municipios y la necesidad de cambios en la regulación de la intervención económica local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº291, pp. 987-999.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. (2014): «La intervención establecida por la Ley sobre la producción y gestión de residuos, los biorresiduos y el restableci-

- miento de la legalidad ambiental» en García-Moreno, F. (dir), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, pp. 229-378.
- (2013): «Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados» en Blasco Hedo, E. (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, Madrid, CIEMAT, pp. 29-48.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular», *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº117, pp. 36-45.
- (2007): *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 240 pp.
 - (2000): *Administración local y servicio público esencial de gestión y residuos*, Barcelona, Cedecs, 119 pp.
- SERRANO PAREDES, O. (2015): «El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: comentario al artículo 12.5.c) de la Ley 22/2011», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº31, pp. 311-331.