



**Proyecto de Orden por la que se establece cuándo determinadas sustancias y objetos se consideran subproductos, con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.**

**28/02/2024**

I

La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante “Directiva Marco de Residuos”), se transpone al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Ambas normas introducen un conjunto de requisitos que deberán cumplirse para que una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, se pueda considerar como subproducto y no como residuo.

Los cuatro requisitos que el artículo 5 de la Directiva Marco de Residuos establecía para el cambio de estatus jurídico eran las siguientes: que sea seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente; que la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal; que la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y que el uso ulterior sea legal, es decir la sustancia u objeto cumple todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana. Por su parte, el artículo 4.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, recogió estas cuatro condiciones con algún pequeño cambio: en la segunda condición la ley hablaba de “práctica industrial habitual” en lugar de “práctica industrial normal” y la cuarta condición mantenía el mismo criterio, aunque sin hacer referencia concreta a que el uso ulterior fuera legal.

Posteriormente, el artículo 5 de la Directiva Marco de Residuos, se modificó por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Tras esta modificación, la Directiva Marco de Residuos mantiene la redacción de las cuatro condiciones a cumplir para alcanzar la condición de subproducto, pero se introducen algunas novedades. En primer lugar, la Comisión Europea podrá adoptar actos de ejecución para fijar criterios detallados sobre la aplicación uniforme de las cuatro condiciones de subproducto. En segundo lugar, cuando esos criterios detallados no se hayan definido a escala de la Unión, serán los Estados miembros quienes podrán establecerlos.

A continuación, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, viene a transponer la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. El artículo 4 mantiene la



redacción de las cuatro condiciones a cumplir para poder considerar a una sustancia u objeto como subproducto. Estas condiciones han de cumplirse de forma simultánea para poder aplicar el régimen jurídico de los subproductos, de lo contrario se aplicaría el de los residuos.

No obstante, se introducen algunas novedades importantes en relación con la competencia sobre la evaluación y aprobación de las solicitudes de subproducto. El artículo 4.2 de la ya derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, atribuía la evaluación de las sustancias u objetos a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y propondría su aprobación como subproducto al entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, a quien finalmente correspondía la aprobación mediante orden.

En cambio, el artículo 4.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, reparte ahora la competencia para evaluar y aprobar las solicitudes de subproducto entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, (en adelante “el Ministerio”), y las autoridades competentes de las comunidades autónomas. Por una parte, las comunidades autónomas evaluarán y autorizarán las solicitudes de subproducto, si procede, para las sustancias u objetos que tengan origen en una instalación productora ubicada en su territorio siempre que se destine a una actividad o proceso industrial concreto en el territorio de su propia comunidad o en el territorio de otra comunidad previo informe favorable de la misma. En cuanto al Ministerio, le corresponde la evaluación y declaración de una sustancia u objeto como subproducto, cuando se realice con alcance general en el conjunto del territorio español. En este último caso, el procedimiento de evaluación y declaración se iniciará bien de oficio o bien a solicitud de una comunidad autónoma, eliminando la posibilidad de que sea a instancia de un interesado.

De conformidad con la disposición final cuarta 2.a) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, la declaración de una sustancia u objeto como subproducto se hará mediante orden ministerial.

## II

Esta orden sigue la línea de otras órdenes sobre subproductos aprobadas y publicadas en nuestro país. Esta norma se enmarca en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en donde no existe una regulación uniforme en materia de subproductos mediante reglamentos europeos, sino que cada Estado miembro ha desarrollado las previsiones europeas con particularidades ya que, en ocasiones, existen distintos enfoques nacionales sobre el concepto de subproducto y sobre el proceso de evaluación.

En este caso, el Ministerio inicia de oficio el procedimiento para la declaración de determinadas sustancias u objetos como subproductos de conformidad con el artículo 4.5.a) de la Ley 7/2022, de 8 de abril.



En la elaboración de esta orden se ha seguido el pertinente proceso de evaluación para la declaración de determinados materiales como subproductos. En consecuencia, las empresas interesadas presentaron una solicitud ante el Ministerio para cada uno de las sustancias u objetos. Para el análisis de cada una de las solicitudes, el Ministerio encargó un estudio técnico de cara a valorar la adecuación de esos materiales al concepto de subproducto.

La primera condición de las establecidas en el artículo 4.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, para que una sustancia u objeto se pueda considerar como subproducto es la seguridad de que esa sustancia u objeto vaya a ser utilizado ulteriormente. En este sentido, cada solicitud venía acompañada tanto de la documentación que lo podía demostrar como del compromiso por parte de las empresas receptoras de que se va a producir esa utilización, y así se hacía constar mediante su firma y su participación en la solicitud conjunta.

En referencia a la segunda condición, a saber, que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta a la práctica industrial habitual, se comprobó que no se lleva a cabo transformación alguna del material, por lo que, igualmente, se cumple.

Respecto a la tercera condición, esto es, que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, se puede decir que cada uno de los materiales analizados deriva de un proceso de producción propio, constituyendo “un material obtenido no deliberadamente”, acorde con el término “subproducto” tal y como se recoge en la Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 21 de febrero de 2007.

Por último, la cuarta condición consiste en que el uso ulterior de la sustancia u objeto cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos, así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que se produzcan impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente. Se ha procedido a verificar que los materiales candidatos a subproducto cumplen los requisitos fijados en los estándares fijados a nivel de producto que se recogen en la legislación correspondiente. Y en el caso de que no existieran estándares, se ha comprobado que esos materiales cumplen las especificaciones técnicas que se exigen por parte de las industrias usuarias receptoras del material. En cuanto a la generación de nuevos impactos adversos, para cada uno de los casos analizados se ha constatado que no se esperan nuevos impactos o que, como mínimo, la utilización de los subproductos no generará otros impactos distintos de los que podrían darse al utilizar el material al que los subproductos son capaces de sustituir.

Finalmente, el estudio técnico realizado concluyó con un informe en el que se reflejaba el cumplimiento de las cuatro condiciones establecidas en el artículo 4.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, para cada una de las solicitudes afectadas, proponiendo finalmente a este Ministerio su declaración como subproducto mediante orden ministerial.



### III

Esta orden se compone de siete artículos y dos disposiciones finales. Se completa con un anexo.

Esta norma tiene por objeto establecer cuándo determinadas sustancias y objetos pueden ser consideradas subproductos, con aplicación en todo el territorio del Estado, tal y como se establece en el artículo 4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

El ámbito de aplicación de esta norma abarca sustancias u objetos de muy distinta naturaleza, procedentes de distintas actividades y procesos industriales; unas son derivados de la producción de aluminio, de la producción de cobre electrolítico y de la síntesis del ácido oxálico. Otras son sustancias u objetos de industrias agroalimentarias, como el ácido sulfúrico diluido; y otros, restos de fabricación de sustrato vegetal, industrias madereras y asociadas e industria de procesamiento del papel tisú.

Adicionalmente, a cada uno de estos materiales se les asignan determinados usos a los que se deben destinar para que puedan reunir la condición de subproducto, tal y como se regula en el artículo 1.1 y de conformidad con el artículo 4.1.d) de la Ley 7/2022, de 8 de abril. Por tanto, cualquier otro uso de las sustancias u objetos recogidas en esta norma que sea distinto de los mencionados en el artículo 1, no estaría cubierto por esta orden, pues no se habría evaluado su consideración como subproducto y, por tanto, tendría que gestionarse bajo el régimen jurídico de los residuos, con el fin de asegurar su correcta gestión y proteger adecuadamente la salud humana y el medio ambiente.

### IV

Esta norma se adecúa a los principios de buena regulación tal y como establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De conformidad con los principios de necesidad y eficacia, esta orden se fundamenta en la adecuada protección de la salud humana y el medio ambiente, determinando en qué situaciones las sustancias u objetos que regula se consideran subproductos y en qué situaciones no lo son y han de cumplir con la normativa en materia de residuos. La declaración de determinadas sustancias u objetos como subproductos asegura igualmente la protección de la salud humana y el medio ambiente ya que se fijan los criterios bajo los cuales se pueden utilizar de manera segura y se establecen obligaciones de trazabilidad durante su uso. Además, se basa en una identificación clara de los fines perseguidos, y dado el carácter técnico de los requisitos que se imponen, se considera que éste es el instrumento adecuado para su consecución.



Esta norma cumple con el principio de proporcionalidad, ya que regula los aspectos imprescindibles para el fin que persigue, que es el de determinar cuándo determinadas sustancias u objetos derivados de distintas actividades productivas se pueden considerar subproducto de conformidad con la Ley 7/2022, de 8 de abril.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea, ya que permite aclarar la condición de subproducto para determinadas sustancias y objetos que se destinen a usos específicos y, además, con alcance general para el conjunto del territorio español. En consecuencia, establece un marco normativo estable, predecible, integrado y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de los sectores afectados.

También se adecúa al principio de transparencia puesto que se han seguido escrupulosamente todos los trámites de información y audiencia públicas.

Por último, en aplicación del principio de eficiencia, esta norma asegura la máxima eficacia en la consecución de sus objetivos con los menores costes posibles en su aplicación.

En la elaboración de esta orden han sido consultadas las comunidades autónomas y las entidades representativas de los sectores afectados; así mismo ha sido sometida al trámite de información pública, se ha consultado previamente a la Comisión de coordinación en materia de residuos y al Consejo Asesor de Medio Ambiente, en aplicación de las previsiones del artículo 4.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Igualmente, esta orden ha sido sometida al procedimiento de información en materia de normas regulado en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. Además, se ha notificado a la Organización Mundial del Comercio, en virtud de los compromisos de transparencia establecidos en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio a los que está obligado el Reino de España como miembro de la Organización Mundial de Comercio.

La habilitación para desarrollar esta orden se encuentra en el artículo 4.5 y disposición final cuarta 2.a) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, y su fundamento constitucional en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin



perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

En su virtud, con la aprobación previa de la Ministra de Hacienda, de acuerdo con el Consejo de Estado, dispongo:

#### Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

1. Las siguientes sustancias y objetos se considerarán subproductos a los efectos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en esta orden, aplicable en todo el territorio nacional:

a) hidróxido sódico saturado en aluminio, generado durante los procesos de anodizado y extrusionado del aluminio, para su utilización directa en la fabricación de aluminato de sodio;

b) yeso artificial, obtenido en las instalaciones de producción de cobre electrolítico para su utilización directa como regulador de fraguado en la fabricación de cemento;

c) solución de ácido nítrico al 60%, generada en la fabricación de ácido oxálico para su utilización directa en la fabricación de productos fertilizantes nitrogenados, de acuerdo con la normativa nacional;

d) sustrato vegetal, para su uso como sustrato de cultivo;

e) ácido sulfúrico diluido, obtenido en la producción de maíz alimentario para su utilización directa en la fabricación de productos fertilizantes, de acuerdo con la normativa nacional;

f) astillas, recortes, serrín, virutas, restos de tronco, curros, recortes y restos de madera virgen procedentes de una explotación forestal, del aserrío o de la fabricación de tableros contrachapados y de fondos para envase hortofrutícola, para su uso en la fabricación de tableros de partículas y de fibras;

g) rechazos de papel, procedentes del «converting» en la fabricación de productos finales de papel tisú, para su uso en la preparación de pasta de papel para la fabricación de papel tisú;

2. Cuando las sustancias y objetos del apartado anterior no cumplan con lo establecido en esta orden, les será de aplicación el régimen jurídico de residuos establecido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, así como en su normativa de desarrollo.





## Artículo 2. *Definiciones.*

A efectos de esta orden se entenderá por:

a) «Ácido sulfúrico diluido»: solución de agua con contenido en ácido sulfúrico de grado alimentario, obtenida en las instalaciones de producción de maíz alimentario.

b) «Converting»: proceso de transformación o conversión de las bobinas de papel.

c) «Hidróxido sódico saturado en aluminio»: mezcla generada en los procesos de anodizado y de extrusionado de aluminio, al emplear sosa cáustica.

d) «Papel tisú»: papel ligero fabricado a partir de pasta, crespado en seco o en húmedo o sin crespado.

e) «Producto de papel tisú»: producto transformado fabricado a partir de papel tisú en una o varias capas.

f) «Producto fertilizante»: producto fertilizante tal y como se define en el artículo 2.7 del Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes.

g) «Producto fertilizante UE»: producto fertilizante tal y como se define el artículo 2.2 del Reglamento (UE) 2019/1009, de 5 de junio de 2019.

h) «Productor»: la persona física o jurídica que genera alguna de las sustancias u objetos del artículo 1.1.

i) «Solución de ácido nítrico al 60%»: solución de agua con un 60% de contenido en ácido nítrico, obtenida en las instalaciones que producen ácido oxálico.

j) «Sustrato de cultivo»: el material tal y como se define en el artículo 2.1 del Real Decreto 865/2010, de 2 de julio, sobre sustratos de cultivo.

k) «Sustrato vegetal»: material resultante del proceso de fabricación de tacos de sustrato preforma utilizados como maceteros.

l) «Usuario»: la persona física o jurídica que recibe alguna de las sustancias u objetos del artículo 1.1 y los emplea para el uso posterior específicamente indicado para cada uno de ellos.

m) «Yeso artificial»: sulfato cálcico obtenido en las instalaciones de producción de cobre electrolítico, concretamente a partir de los procesos de desulfuración de los gases con contenido en azufre.



*Artículo 3. Requisitos para que las sustancias u objetos de esta orden puedan ser consideradas subproductos.*

Las sustancias u objetos del artículo 1.1 deberán cumplir los siguientes requisitos para ser considerados subproductos:

a) Desde el momento en que se generen en las instalaciones del productor, durante su transporte, y hasta su uso final en las instalaciones de los usuarios, no se mezclarán con otros materiales, residuos u otras sustancias u objetos distintos.

b) Serán almacenados en instalaciones o recipientes apropiados, correctamente aislados, con el objetivo de evitar el contacto con el suelo y las masas de agua superficiales y subterráneas.

*Artículo 4. Obligaciones de los productores de las sustancias u objetos.*

1. El productor que desee gestionar alguna de las sustancias y objetos enumerados en el artículo 1.1 como subproducto presentará una declaración responsable firmada ante el órgano ambiental competente de la comunidad autónoma donde se generen, indicando que cumple con lo establecido en esta orden. El contenido mínimo de esa declaración se recoge en el anexo.

2. El productor enviará copia de la declaración responsable al órgano ambiental competente de la comunidad autónoma de destino cuando el usuario se ubique en una comunidad autónoma distinta de la del productor.

3. En el caso de que se produzca cualquier cambio significativo en el proceso de producción o en el subproducto, el productor deberá comunicarlo al órgano ambiental competente de la comunidad autónoma donde se genera, así como al de la comunidad autónoma de destino, cuando proceda.

4. El productor verificará que en sus instalaciones las sustancias u objetos cumplen los requisitos establecidos en el artículo 3.

5. El productor cumplirá con las obligaciones de información de la Ley 7/2022, de 8 de abril, que les resulten de aplicación. En todo caso, el productor llevará un registro cronológico de las cantidades producidas y gestionadas como subproducto, así como de los destinos de estas, tal y como se recoge en el artículo 64.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. Este registro deberá mantenerse y estar a disposición de la autoridad competente durante un período de cinco años para su inspección.

*Artículo 5. Obligaciones de los usuarios.*

Para que las sustancias u objetos recogidos en el artículo 1.1 mantengan su condición de subproducto, los usuarios:





a) Deberán verificar que en sus instalaciones los materiales recibidos cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 3.

b) Que vayan a utilizar las sustancias u objetos en la fabricación de un producto fertilizante o producto fertilizante UE deberán cumplir con lo establecido en esta orden y con lo dispuesto en el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes y en el Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) nº1069/2009 y (CE) nº1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) nº 2003/2003, en lo que les resulte de aplicación.

c) Que vayan a utilizar el sustrato vegetal como sustrato de cultivo deberán cumplir con lo establecido en esta orden y con lo establecido en el Real Decreto 865/2010, de 2 de julio, y en el Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) nº1069/2009 y (CE) nº 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) nº 2003/2003, en lo que les resulte de aplicación.

d) Llevará un registro cronológico de las cantidades utilizadas y su procedencia, que deberá mantenerse y estar a disposición de la autoridad competente para su inspección durante un período de cinco años.

#### Artículo 6. *Control de las comunidades autónomas.*

La autoridad competente de la comunidad autónoma podrá verificar, cuando lo estime conveniente, el cumplimiento de los requisitos medioambientales en materia de residuos. La verificación podrá realizarse en las instalaciones del productor, durante el transporte, o en las instalaciones de los usuarios del subproducto.

Cuando la autoridad competente de la comunidad autónoma verifique la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable a que se refiere el artículo 4, todo ello de acuerdo con lo exigido en esta orden, determinará la imposibilidad de seguir gestionando el material como subproducto desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, de conformidad con el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este caso, la autoridad competente de la comunidad autónoma dictará resolución en la que se haga constar esta circunstancia y se informe al productor de que deberá gestionar esas sustancias u objetos como residuo de conformidad con la Ley 7/2022, de 8 de abril, y demás normativa en materia de residuos que resulte de aplicación.

A efectos estadísticos y de control, las comunidades autónomas procederán a inscribir a cada productor de los subproductos regulados en esta orden en el Registro



de Subproductos del Sistema electrónico de Información de Residuos previsto en el artículo 66 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de conformidad con el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente. La información relativa al subproducto recogida en este registro será de uso exclusivo para la Administración y se mantendrá actualizada.

*Artículo 7. Traslado de los subproductos dentro de la Unión Europea.*

El Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, no será de aplicación en los siguientes casos:

a) cuando desde la instalación de un productor se envíen los subproductos enumerados en el artículo 1.1 a un usuario de otro Estado miembro de la Unión Europea, que tenga declarado igualmente como subproducto estas sustancias u objetos para el mismo uso posterior.

b) cuando un usuario en España reciba los subproductos enumerados en el artículo 1.1 de un productor situado en un Estado miembro de la Unión Europea que tenga declarado como subproducto esas sustancias u objetos, para ese mismo uso posterior.

*Disposición final primera. Título competencial.*

Esta orden se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

*Disposición final segunda. Entrada en vigor.*

La presente orden entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.



## ANEXO

### **Contenido mínimo de la declaración responsable a presentar por el productor.**

La empresa ..... , como productora del subproducto ..... , con NIF ..... y situada en la localidad de ..... en la comunidad autónoma de ..... declara, bajo su responsabilidad, que cumple con todas las disposiciones que se establecen en la Orden Ministerial ..... , con destino la empresa ..... situada en la localidad ..... en la comunidad autónoma de..... .

A LA ATENCIÓN DEL ÓRGANO AMBIENTAL COMPETENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE.....

(Lugar, fecha y firma)