



NOTA INTERPRETATIVA DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA CIRCULAR SOBRE EL ALCANCE DE LA EXCLUSIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 2.1 APARTADO e) DE LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados establece que la Ley será de aplicación a todo tipo de residuos, salvo las exclusiones enumeradas en dicho artículo.

Concretamente, en el 2.1 apartado e) se indica que quedarán excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio: *“Las materias fecales, si no están contempladas en el apartado 2.b), paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso, utilizado en explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente”*.

En 2014 se dirigió una consulta al respecto a la Comisión Europea con el objetivo de lograr aclarar a qué tipo de materiales podría aplicar dicha exclusión bajo el concepto de *“otro material natural”*. A lo largo de estos últimos años han sido varias las consultas recibidas tanto desde particulares como desde las propias Comunidades Autónomas relativas a este tema, lo que indica que la interpretación de este punto no estaba del todo clarificada ni unificada. Recientemente, en el año 2020 se ha decidido abordarlo de nuevo y de manera conjunta con los miembros del Grupo de Trabajo de Subproductos y Fin de Condición de Residuo.

El objeto de esta nota es aclarar el alcance de dicha exclusión.

2. NORMATIVA DE APLICACIÓN

La redacción¹ del artículo 2.1 apartado f) de la Directiva Marco de Residuos y la del artículo 2.1 apartado e) de la Ley son idénticas. Procede por tanto analizar los matices de dicho apartado:

- en cuanto a la cuestión *“natural”*

Se entiende aquel material que se produce naturalmente y no es sintético.

- en cuanto a la cuestión *“no peligroso”* y a la cuestión *“agrícola o silvícola”*

En la guía² de la Comisión Europea queda establecido en el apartado 2.4.3 que en lo relativo a la paja y otros materiales “naturales no peligrosos”, de acuerdo a la exclusión, el carácter no peligroso del material resulta un criterio decisivo; y debe de ser evaluado conforme a los criterios del artículo 3 (2) y del Anexo III de la Directiva Marco.

¹ Texto vigente tras las modificaciones de la Directiva (UE) 2018/851.

² Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (2012).

La mencionada guía incluye algunos ejemplos de materiales de la agricultura o de la silvicultura que podrían ser considerados materiales naturales no peligrosos; concretamente los siguientes:

- paja de cereales y de otros cultivos;
- hierba cortada;
- madera natural, recortes de madera, virutas y serrín de madera, etc.;
- otra biomasa.

Estos ejemplos tienen su origen claramente en la agricultura, en la silvicultura o en la industria maderera. La Comisión no incorporó en el texto de la guía otros posibles ejemplos procedentes de la industria agroalimentaria. Y sin embargo, constituyen estos últimos el origen de muchos materiales que son biomasa y que actualmente son destinados a la producción de energía.

- en cuanto a la cuestión “*utilizado en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente.*”

La Directiva 2009/28/CE³ sobre energías renovables define la biomasa como “*la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos de origen biológico procedentes de actividades agrarias (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales*”. Por tanto, la biomasa puede ser tanto de productos como de residuos de origen biológico.

No hay orientaciones posteriores a la norma europea que orienten en este sentido, pero sin lugar a dudas correspondería cumplir con todas aquellas disposiciones vigentes al respecto.

Cabe recordar que toda combustión, incluida la de cualquier tipo de biomasa, se debe llevar a cabo en instalaciones que cumplan los requisitos exigibles en materia de emisiones a la atmósfera incluyendo, en su caso, el cumplimiento de los valores límite de emisión conforme a la legislación aplicable, los requisitos que establecen los reglamentos europeos de ecodiseño y las disposiciones que la autoridad competente estime oportunas en materia de calidad del aire (o en los propios planes de calidad del aire). Por otra parte, es conveniente señalar que la Disposición Adicional 1ª del Real Decreto 818/2018⁴ establece consideraciones específicas para el uso de combustibles sólidos en calderas de uso no industrial, es decir, para las domésticas.

Asimismo, debe considerarse como criterio fundamental que la biomasa tenga un poder calorífico inferior (PCI) suficiente para garantizar una combustión autosostenida, esto es, sin aporte externo de energía, por cuanto debe producirse energía en términos netos para aplicar la excepción del artículo 2.1 apartado e) de la Ley 22/2011. En este sentido, se considera que el PCI de la biomasa para garantizar una combustión autosostenida debe ser mayor de 2000 kcal/kg, si bien se podrían aceptar valores inferiores siempre que se justifique convenientemente que el tipo de biomasa en cuestión presenta una combustión autosostenida.

3. INTERPRETACIÓN APLICADA

Por lo incluido en el punto anterior, parece claramente plasmado, y así lo refleja la citada guía de la Comisión Europea, que conforme al artículo 2.1 e), ese material natural y no peligroso que se obtiene de la agricultura o de la silvicultura y que se destina para producción de energía está

³ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE

⁴ Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos.

dentro de la exclusión de la Ley. No obstante, no queda tan claramente definido cómo habría de interpretarse este punto para otro tipo de materiales procedentes de las distintas agroindustrias.

Tras la reunión del Grupo de Trabajo de Subproductos y Fin de Condición de Residuo que tuvo lugar el 20 de julio de 2020 se solicitó por escrito a todos los miembros del mismo su posición respecto a la consideración de si determinados materiales entrarían dentro de la exclusión que la Ley establece en su artículo 2 cuando se utilizan para la producción de energía, y por tanto no les resultaría de aplicación la Ley, a pesar de que el origen no sea exactamente agrícola o silvícola, sino procedente de la industria alimentaria o agroalimentaria. Los materiales incluidos en la consulta fueron los siguientes: hueso de aceituna de almazara, cáscaras de frutos secos y otro material de la industria agroalimentaria que sólo es sometido a procesamiento de tipo mecánico. Además, también se les pidió que indicaran todos aquellos materiales de este tipo que no son considerados residuos desde la autoridad ambiental autonómica.

Si bien no contestaron todas las comunidades autónomas, la gran mayoría de las que sí lo hicieron (9 de 12) así como el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación coinciden en cuanto a que dichos materiales obtenidos a partir de distintos procesos en la agroindustria sí deberían entenderse dentro de esa exclusión de la Ley al ser destinados a combustión, siempre y cuando los materiales sólo sufran transformación mecánica y no de otro tipo que pudiera alterar su naturaleza o composición.

Además del hueso de aceituna de almazara y de las cáscaras de frutos secos (citados en la propia consulta) algunas comunidades autónomas consideran que también quedarían englobados un conjunto de residuos con origen en la industria alimentaria, que podrían asimilarse dentro de algunos códigos LER del capítulo 02 Residuos de la agricultura, horticultura, acuicultura, silvicultura, caza y pesca; residuos de la preparación y elaboración de alimentos. En el caso del hueso de aceituna procedente de las extractoras, y siempre y cuando el hueso sea obtenido mediante métodos mecánicos o físicos, dado la similitud que presenta con el hueso de aceituna separado en las almazaras también le resultaría de aplicación el artículo 2.1.apartado e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Por el contrario, no le será de aplicación el citado artículo y no podrá englobarse dentro de la exclusión abordada el hueso de aceituna que haya sido sometido a un proceso de tipo químico, puesto que constituirá entonces un material al que se le ha adicionado disolventes químicos (como hexano y otros) y es probable que se asemeje más a la caracterización que presenta el orujillo que a la del hueso de aceituna.

Respecto al orujillo, que es el residuo obtenido en aquellas extractoras que emplean métodos químicos para extraer el aceite de orujo de oliva contenido en los orujos grasos, se considera que no le resulta de aplicación dicha exclusión. El motivo principal es que no ha sufrido únicamente una transformación mecánica, como ocurre en muchos de los ejemplos de las distintas agroindustrias aportados por las comunidades autónomas, sino que puede contener restos derivados del disolvente químico empleado.

4. CONCLUSIÓN

En consecuencia y teniendo en cuenta la posición mayoritariamente reflejada por los miembros del Grupo de Trabajo de Subproductos y Fin de Condición de Residuo se concluye que queda dentro de la citada excepción del artículo 2.1 e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, aquel material natural y no peligroso que procede de la agricultura o de la silvicultura, así como aquel obtenido de las industrias agroalimentarias siempre y cuando éste sólo haya sido sometido a procesamientos exclusivamente mecánicos que no alteren su composición, y siempre que se

destine a su uso en la producción de energía a partir de biomasa, mediante métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente.

Finalmente, cabe puntualizar que no toda la biomasa que son residuos derivados de la producción agrícola y silvícola y de las agroindustrias asociadas va a presentar un poder calorífico inferior (PCI) adecuado para la producción de energía, que constituye el objetivo a cumplir para poder ser entendidos estos residuos dentro de la exclusión de la aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de Julio. Por tanto, sólo aquellos residuos que tienen un valor PCI a partir de 2000 kcal/kg se considerarán dentro de la exclusión abordada en esta nota interpretativa.