



NOTA DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA CIRCULAR EN RELACIÓN CON LA QUEMA DE RESIDUOS VEGETALES EN EL ENTORNO AGRARIO O SILVÍCOLA Y LA APLICACIÓN DEL ART. 27.3 DE LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

1. Antecedentes

En 2020 el Director General de Medio Ambiente de la **Región de Murcia** solicitó a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del MITECO aclaración sobre la normativa de aplicación a la quema de restos vegetales en la propia explotación agrícola.

En respuesta a dicho escrito, desde el MITECO se transmitió a Murcia que se consideraba que los restos de poda de instalaciones agrícolas estaban sujetos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC), salvo que quedara acreditado que se daban las condiciones contempladas en su artículo 2 para quedar excluidos de su ámbito, adjuntándoseles una nota más detallada sobre esta cuestión.

A raíz de la respuesta del MITECO, en diciembre de 2020 Murcia derogó una Orden que autorizaba las quemas agrícolas de forma genérica en todo su territorio y estableció un procedimiento para permitir las quemas de forma individualizada y por razones fitosanitarias.

Conforme a la nueva ley de residuos (Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en adelante, LRSCEC), en consonancia también con lo que ya establecía la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, **con carácter general, los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola están sujetos a la ley**, con las excepciones, previstas en su artículo 3.2.e), señaladas más adelante. . Ello supone que, como ya ocurría con la Ley 22/2011, de 28 de julio, **con carácter general** han de gestionarse como residuos, y **no es posible, salvo en los casos excepcionales previstos en la nueva LRSCEC, su eliminación mediante quema (artículo 27.3).**

Desde la aprobación de la LRSCEC varias comunidades autónomas han trasladado al MITECO dificultades encontradas en la puesta en práctica de la nueva disposición normativa, principalmente por **la inexistencia de un periodo transitorio** para la búsqueda de alternativas para la adecuada gestión de los restos vegetales que hasta el momento estaban siendo quemados y para la puesta en práctica de un nuevo procedimiento para la autorización individualizada de las quemas, así como los inconvenientes que se pueden derivar de la acumulación de residuos vegetales por imposibilidad de quemarlos. Las comunidades autónomas que principalmente se han manifestado sobre este tema han sido Extremadura, Cataluña, Madrid, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana.

2. Consideraciones sobre la aplicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular a la quema de restos vegetales en las explotaciones agrícolas

El artículo 3 de la LRSCEC establece que dicha ley es de aplicación a todos los residuos, regulándose asimismo una serie de excepciones, entre las que se encuentra la recogida en el apartado 2.e), ya incluida con la misma redacción en la derogada ley 22/2011, de 28 de julio:

2. Esta Ley no es de aplicación a:

e) Las materias fecales, si no están contempladas en el apartado 3.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 consecuencia, para que a los residuos indicados en este apartado no les sea de aplicación la LRSCEC se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos contemplados anteriormente. Esto es:

- a) los residuos deben ser material natural agrícola o silvícola;
- b) no ser peligrosos;
- c) se deben utilizar en las propias explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa;
- d) y habrá de hacerse mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente.

En aquellos casos en los que no se cumpla con alguno o varios de los requisitos anteriores, la LRSCEC sí será de aplicación y, por lo tanto, la gestión de los residuos debe realizarse de conformidad con lo establecido en dicha Ley.

En relación con las quemas de los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola, con carácter general no se cumpliría ni con el apartado c), debido a que al quemar los restos vegetales estos no estarían siendo “utilizados”, ni con el apartado d), puesto que se estaría dañando el medio ambiente, y en algunos casos la salud humana (cuando las quemas se realizan cerca de la población), principalmente por las emisiones atmosféricas asociadas.

Por consiguiente, y salvo que se trate de materiales exceptuados de la aplicación de la Ley de acuerdo con el citado art. 3.2.e), los residuos vegetales agrícolas o silvícolas **estarán sujetos a lo regulado en el artículo 27.3 de la LRSCEC**, que asimismo establece los casos excepcionales en los que se podrá realizar la quema:

3. Con carácter general, no está permitida la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola. Únicamente podrá permitirse la quema de estos residuos con carácter excepcional, y siempre y cuando cuenten con la correspondiente autorización individualizada que permita dicha quema, por razones de carácter fitosanitario que no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, motivando adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas, o, en entornos silvícolas, con el objeto de prevenir los incendios forestales cuando no pueda accederse para su retirada y posterior gestión, en aplicación de la exclusión prevista en el artículo 3.2.e). Los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola que no queden excluidos del ámbito de aplicación de esta ley de acuerdo con el artículo 3.2.e), deberán gestionarse conforme a lo previsto en esta ley, en especial la jerarquía de residuos, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica.

La Ley no regula expresamente ni el contenido de la autorización ni el procedimiento para su otorgamiento. Únicamente exige que sea individualizada y motivada, quedando a juicio de las comunidades autónomas el contenido de las autorizaciones, el procedimiento de la justificación y la autorización así como la designación de la autoridad competente en el ámbito de la misma). Cabe presumir, no obstante, que las autorizaciones deberán otorgarlas las autoridades de las comunidades autónomas con competencia para valorar la concurrencia de las razones fitosanitarias que podrían justificar la quema de estos residuos, o aquellas competentes en materia de prevención de incendios en el caso de entornos silvícolas en los que no sea posible la retirada y gestión.





Según la información que se ha trasladado al MITECO, la Comunidad Valenciana¹ y la Región de Murcia² han habilitado procedimientos para la autorización de las quemas. Sin embargo, el procedimiento de la Región de Murcia ha sido deshabilitado por sentencia judicial y actualmente no está operativo.

Por último, cabe señalar que la **disposición transitoria cuarta de la LRSCEC**, establece un régimen transitorio de 3 años para adaptación a la nueva ley para las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes. En consecuencia, si las autorizaciones otorgadas para las quemas, existentes antes de la entrada en vigor de la ley, son acordes con lo recogido en el artículo 27.3, podrán seguir siendo válidas hasta el fin de su vigencia por un periodo máximo de tres años. En este sentido, la Comunidad Valenciana ha publicado una nota interpretativa³.

4. Consideraciones técnicas sobre el tratamiento de los residuos vegetales

En relación con el tratamiento de los residuos vegetales debe tenerse en cuenta que, en coherencia con el artículo 8 de la LRSCEC, las administraciones competentes deben aplicar la jerarquía de residuos, por lo que deberán priorizar el reciclado frente a la valorización energética o la eliminación.

Así mismo, desde un punto de vista técnico y en relación con las quemas de restos vegetales, se considera necesario minimizar al máximo posible las quemas de esta materia orgánica, para avanzar en su gestión, fomentando su utilización y reciclado.

Estos restos vegetales pueden ser aprovechados materialmente de diferentes formas, pudiendo ser triturados y aplicados sobre los suelos como mulch, o también pueden ser utilizados como cama para el ganado, entre otros usos. Usos a los que además, en caso de ser utilizados en las explotaciones agrícolas y ganaderas, les sería de aplicación la excepción del artículo 3.2.e), siempre que se cumpla con todos los requisitos indicados en el mismo. Pueden también ser empleados para la producción de energía (biomasa), estando de nuevo exceptuados de la aplicación de la LRSCEC cuando se cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 3.2.e).

Entre otras opciones, los restos vegetales también pueden ser tratados mediante compostaje para su reciclado. En relación al compostaje, y conforme a la jerarquía de residuos, se trataría de una opción a priorizar frente a la valorización energética y eliminación.

Cabe apuntar que para los restos vegetales que contienen restos de plagas y enfermedades, el compostaje puede suponer también una solución, puesto que durante el tratamiento aerobio y termófilo se consigue estabilizar e higienizar la materia orgánica, de modo que los inconvenientes sanitarios disminuyen enormemente o incluso desaparecen.

Además, mediante el compostaje se obtiene una enmienda orgánica cuya aplicación al suelo produce notables beneficios tanto para la producción agraria como para el medio ambiente (mejora de la infiltración y retención del agua, la disminución de las fluctuaciones de temperatura, la prevención de la degradación y de la erosión del suelo, mejora de la estructura y la estabilidad

¹ Resolución de 17 de mayo de 2022, de la Consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana, para el otorgamiento de la autorización excepcional e individualizada de la quema de residuos agrícolas y forestales establecida en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular. (https://dogv.gva.es/datos/2022/05/18/pdf/2022_4363.pdf)

² [https://sede.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=3522&IDTIPO=240&RASTRO=c\\$m40288](https://sede.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=3522&IDTIPO=240&RASTRO=c$m40288)

³ Nota interpretativa de la Dirección General de Prevención de Incendios Forestales de la Comunidad Valenciana, sobre la aplicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en lo relativo a la quema de restos agrícolas y forestales en el ámbito de la Comunitat Valenciana en materia de prevención de incendios forestales https://agroambient.gva.es/documents/162905929/0/NOTA+INTERPRETATIVA+LEY+RESIDUOS_firmado+%284%29.pdf/8fac5e9a-a39a-5fb4-ce65-575f177373d1?t=1652437018403





del suelo, mejora de la germinación, etc.). Así mismo, el compost aporta nutrientes que se liberan de forma gradual, moviliza nutrientes, lo que favorece la actividad biológica del suelo, secuestra carbono y contribuye a reducir las emisiones de CO₂, aumenta la actividad microbiana y dinamiza todos los procesos bioquímicos del suelo, libera sustancias que mejoran el crecimiento vegetal y mejora la sanidad de los cultivos, al favorecer el control de plagas y enfermedades, entre otros. Además, también permite reducir el consumo de fertilizantes sintéticos.

Por otra parte, en relación con los residuos generados en las explotaciones agrícolas, cabe destacar que el **Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022** incluye un capítulo específico dedicado a los residuos agrarios, el capítulo 16, con orientaciones generales para este flujo de residuos.

Así mismo, el capítulo 6 del PEMAR sobre los residuos de competencia municipal incluye, entre sus orientaciones para alcanzar los objetivos de reciclado, la posibilidad de que los biorresiduos de competencia municipal generados en hogares de entornos rurales puedan ser gestionados conjuntamente con otros **residuos biodegradables del entorno agrario**. El PEMAR también prevé la necesidad de construcción de nuevas instalaciones de tratamiento biológico y/o adaptación de las instalaciones existentes para incrementar la capacidad de tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente, así como que las nuevas instalaciones de tratamiento biológico deberían ubicarse en lugares próximos a los de generación y utilización de estos residuos una vez tratados, de modo que estén adaptadas a las cantidades generadas en esos entornos. Con ello, se minimizará tanto el transporte de los residuos hasta las plantas de tratamiento como el transporte del compost obtenido hasta los lugares donde va a ser utilizado en los suelos.

Cabe mencionar en este ámbito la obligatoriedad, establecida en la LRSCEC, de la recogida separada de biorresiduos para el 30 de junio de 2022 en entidades locales con población superior a cinco mil habitantes y para 2024 para el resto de entidades locales. Esta obligación de recogida separada se ha hecho extensiva a los biorresiduos comerciales e industriales a partir del 30 de junio de 2022.

En consecuencia, debido al inmediato incremento de la cantidad de biorresiduos recogidos separadamente, es necesaria la construcción de nuevas plantas de tratamiento biológico o la adaptación de plantas existentes. Por lo tanto, teniendo en cuenta las orientaciones del PEMAR mencionadas anteriormente relativas a las plantas de tratamiento biológico, sería aconsejable para el dimensionamiento de estas instalaciones tener en consideración no solo los biorresiduos de competencia municipal, sino también los residuos agrarios y silvícolas generados en el entorno de la instalación. Debe considerarse además, que para el compostaje de biorresiduos de competencia local (principalmente restos de alimentos) es necesario material estructurante, y la agricultura y silvicultura generan residuos vegetales que actúan como material estructurante durante el proceso de compostaje. De este modo, estas instalaciones de tratamiento biológico podrían tratar los residuos agrícolas y silvícolas generados en el entorno, y que hasta el momento estaban siendo quemados, mejorando de esta forma su gestión y facilitando asimismo la gestión de otros biorresiduos.

En relación con el equipamiento e instalaciones de tratamiento necesarios para mejorar la gestión de los residuos vegetales, cabe señalar que en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha dedicado ayudas (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-17911) para financiación de proyectos en el sector agrario que incluyen la posibilidad de financiar mejoras en la gestión de estos residuos, incluida la adquisición de trituradoras. Asimismo, en el marco de las inversiones del MITECO, existe una medida dedicada a la mejora de la gestión de los residuos, fundamentalmente de competencia local (<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente12.pdf>; inversión C12.I03), que incluye la





construcción de instalaciones de tratamiento de biorresiduos que, como se ha señalado en el párrafo anterior, podrían incorporar los residuos vegetales agrícolas y silvícolas.

5. Valoración de la Subdirección General de Economía Circular

En base a lo anterior en relación con la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola y conforme a lo establecido en la LRSCEC, desde la Subdirección General de Economía Circular se señalan las siguientes conclusiones:

- Con carácter general, está prohibida la quema de los residuos vegetales que se produzcan en el entorno agrario o silvícola.
- No obstante, esta quema podría permitirse de forma excepcional en dos supuestos, y siempre y cuando se cuente con la correspondiente autorización individualizada que permita dicha quema:
 - o cuando por razones fitosanitarias no sea posible abordar la gestión de los residuos vegetales mediante otro tipo de tratamiento diferente a la quema, motivando adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas;
 - o en entornos silvícolas, cuando no sea posible la retirada y posterior gestión de los residuos vegetales y sea necesaria su quema con el objeto de prevenir incendios forestales.
- Corresponde a las comunidades autónomas fijar el contenido de las autorizaciones, el procedimiento de autorización y la designación de la autoridad competente en el seno de la misma.

Teniendo en cuenta los problemas que están elevando algunas comunidades autónomas al MITECO sobre la aplicación del artículo 27.3 de la LRSCEC, se realizan las siguientes valoraciones y propuestas:

- En relación con la **falta de un periodo transitorio** en la LRSCEC sobre las quemas, que hubiera facilitado la aplicación del artículo 27.3, cabe tener en cuenta la disposición transitoria cuarta de la LRSCEC que establece un régimen transitorio de 3 años para adaptación a la nueva ley para las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes. En base a esta disposición transitoria podría interpretarse, si las autorizaciones otorgadas para las quemas existentes antes de la entrada en vigor de la ley son acordes con lo recogido en el artículo 27.3, que dichas autorizaciones podrán seguir siendo válidas hasta el fin de su vigencia y como máximo tres años.
- En relación con los **procedimientos para la autorización individualizada de las quemas**, y con el objetivo de asegurar que queda debidamente justificado el cumplimiento de los requisitos del artículo 27.3 de la LRSCEC y a la vez resulte viable la tramitación del número de solicitudes que previsiblemente⁴ se puedan presentar, podrían tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes opciones:
 - o Para evitar las autorizaciones por silencio positivo, podría incrementarse la exigencia en cuanto a la documentación a presentar junto a las solicitudes, por ejemplo exigiendo la presentación de un informe firmado por un técnico cualificado que certifique el concreto riesgo fitosanitario de una determinada explotación agrícola o la imposibilidad de acceso para la retirada y gestión de los residuos vegetales en entornos silvícolas.

⁴ Según información estadística proporcionada a nivel técnico por la Región de Murcia, en esta comunidad autónoma en 2021 se presentaron 5.434 comunicaciones y en 2022 (hasta junio, cuando se desactivo el procedimiento por sentencia judicial) 2.964 comunicaciones (procedimiento CARM 3522).





- Regular con más detalle los casos en los que puede aplicarse la excepción (por ejemplo para el caso agrario, se permitiría para las plagas X, Y, Z que afecten a los cultivos J, K en los períodos de tiempo que correspondan) y exigir únicamente la presentación de una declaración responsable donde se indique la parcela, el cultivo afectado y la plaga. De igual forma se puede plantear para el entorno silvícola.

Por último, desde un punto de vista técnico, se considera conveniente avanzar para mejorar la gestión de los residuos vegetales generados en el sector agrario y silvícola. La quema de estos residuos de forma generalizada no se considera una gestión adecuada, tanto desde un punto de vista de aprovechamiento de los recursos (principio de jerarquía de residuos, y pieza fundamental de la economía circular), como desde un punto de vista ambiental (principalmente emisiones a la atmósfera) y de protección de la salud humana.

Pero debe tenerse en cuenta que una aplicación estricta del artículo 27.3 de la LRSCEC, y ante la falta de medios de inspección en las CCAA, podría conllevar el abandono de estos residuos y que éstos puedan ser fuente de incendios, pues la gestión adecuada de los residuos vegetales, de forma distinta a las quemadas que tradicionalmente venían realizándose, supone un coste económico para los productores de los residuos.

Para evitar lo anterior e ir avanzando en una mejora de la gestión, se consideran conveniente llevar a cabo actuaciones en distintos ámbitos, desde aquellas encaminadas a informar al sector agrario y silvícola, una mayor inversión en medios materiales para permitir una gestión correcta de los residuos vegetales (como biotrituradoras para permitir el uso de los residuos vegetales como mulch o para su triturado antes del transporte a instalaciones específicas de tratamiento), la habilitación de puntos limpios para la entrega de residuos vegetales o de sistemas para su recogida separada, la construcción de instalaciones de tratamiento (como instalaciones de compostaje), entre otros. Y todo ello ha de realizarse con la implicación de las distintas administraciones –AGE, CCAA, EELL- y del sector –cooperativas agrarias, agricultores, etc-.

Madrid, a 6 de septiembre de 2022

