Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos[1]

José Francisco Alenza García

RESUMEN

La quinta ley española sobre residuos, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ha incorporado una serie de novedades que afecta a la extensión y a la forma de ejercitar las competencias locales en materia de residuos. Este trabajo analiza esas novedades agrupándolas en función de los instrumentos jurídicos que tienen los municipios para lograr los objetivos de la jerarquía de residuos y la economía circular: los servicios públicos de gestión de residuos y las tasas; las Ordenanzas, los Programas de Gestión de Residuos, las obligaciones de resultado que les impone la nueva ley y los instrumentos económicos, entre los que destaca la contratación pública como instrumento esencial para avanzar en la consecución de la jerarquía de residuos e impulsar la transición a una economía circular.

1 Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación titulado "Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino", (Ref: PID2020-115505RB-C22, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, Ministerio de Ciencia e Innovación).

ABSTRACT

The fifth Spanish law on waste, Act 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy, has incorporated a series of innovations that affect the extension and the way of exercising local powers in the matter of waste. This paper analyzes these innovations, grouping them according to the legal instruments that municipalities have to achieve the objectives of the waste hierarchy and the circular economy: public waste management services and rates; the Ordinances, the Waste Management Programs, the obligations of result imposed by the new law and the economic instruments. Among these, public procurement stands out as an essential instrument to advance in the achieving of the waste hierarchy and promote the transition to a circular economy.

SUMARIO

I. La Ley de residuos y las novedosas implicaciones para los municipios. 1. El mantenimiento (aparente) de las competencias municipales sobre residuos.1.1. ¿Qué residuos son los de la competencia municipal? 1.2. Las funciones atribuidas a los municipios. 2. Las numerosas y diversas implicaciones de la LRSCEC en la gestión municipal de los residuos. II. Los servicios obligatorios locales de gestión de residuos domésticos y las tasas. 1. Los servicios obligatorios sobre residuos domésticos. 1.1. La progresiva reducción del objeto de los servicios obligatorios: de los residuos sólidos urbanos a los residuos domésticos. 1.2. Las actividades comprendidas en los servicios obligatorios: recogida, transporte y tratamiento. 1.3. Una nueva y exigente recogida separada de residuos domésticos. 2. Una tasa de gestión de residuos específica, diferenciada, no deficitaria e incentivadora. III. Ordenación e Intervención de los municipios en la política y gestión de residuos. 1. Las Ordenanzas municipales sobre residuos. 2. Los Programas municipales de gestión de Residuos. 3. Los servicios públicos de gestión de residuos no domésticos. 4. Vigilancia, inspección y sanción. IV. Obligaciones de resultado y de información sobre la gestión de residuos. 1. Obligaciones de cumplimiento de objetivos de la jerarquía de residuos. 1.1. Objetivos y obligaciones sobre la prevención de residuos. 1.2. Objetivos y obligaciones sobre el aprovechamiento de residuos. 1.3. Objetivos y obligaciones respecto a la eliminación segura. 2. Obligaciones municipales de información sobre la gestión de residuos. V. Instrumentos económicos, contratación pública municipal

y acuerdos voluntarios para la economía circular. 1. Una genérica habilitación para la utilización de instrumentos económicos favorecedores de la jerarquía de residuos. 2. La imprecisa obligación de una contratación pública circular. 3. Los acuerdos voluntarios para una economía circular. VI. bibliografía.

1. LA LEY DE RESIDUOS Y LAS NOVEDOSAS IMPLICACIONES PARA LOS MUNICIPIOS

1. El mantenimiento (aparente) de las competencias municipales sobre residuos

La quinta ley española sobre residuos, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC[2]), como ley sectorial que es, está llamada a concretar las competencias locales en materia de residuos[3], de acuerdo con los criterios establecidos por la LBRL. Esta alude a los residuos en tres ocasiones: identifica la "gestión de los residuos sólidos urbanos" como materia competencial propia de los municipios (art. 25.1, b); incluye como servicios municipales obligatorios la recogida de residuos (para todos los municipios) y el tratamiento de residuos (para los municipios con población superior a 20.000 habitantes) (art. 26.1); y, en tercer lugar, declara la reserva en favor de las entidades locales como actividades o servicios esenciales de "recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos" (art. 86.3).

A partir de estas previsiones corresponde a la legislación sectorial, la LRSCEC, concretar la materia y las funciones que en relación con los residuos incumben a los municipios. Dicho de otra manera: la LRSCEC debe identificar el tipo de residuos que son competencia municipal y las funciones que, más allá del servicio público obligatorio, deben desempeñar las entidades locales.

2 Otras abreviaturas que utilizaré son: LRSC (para la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y LBRL (para la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

3 Sobre esta cuestión, además de la bibliografía citada más adelante, véanse PEÑALVER CABRÉ (1997), ALENZA GARCÍA (1997), MARTÍN MATEO y ROSA MORENO (1998), SANTAMARÍA ARINAS (2000) y ORTEGA BERNARDO (2003).

1.1. ¿Qué residuos son los de la competencia municipal?

Al referirse a las competencias locales sobre residuos, la LBRL no especifica ni aclara si esas competencias recaen sobre todos o sobre algunos tipos de residuos. Cuando enumera las competencias municipales alude a los "residuos sólidos urbanos", pero en relación con los servicios públicos obligatorios y la reserva de actividades se refiere genéricamente a los "residuos".

En consecuencia, debe ser la legislación de residuos la que precise o concrete las competencias municipales que recaen sobre cada tipo de residuos. Sin embargo, al igual que sucedió con sus antecesoras, la LRSCEC no establece con la claridad deseable qué residuos son de competencia local. Solo cuando atribuye la competencia sobre los servicios de gestión de residuos concreta debidamente el tipo de residuos: los domésticos. Pero cuando se refiere a otras competencias (vigilancia, inspección, sanción, planificación) alude genéricamente a los residuos o a los residuos municipales.

En mi opinión, no debe realizarse una interpretación restrictiva que limite los residuos de competencia local a los incluidos en los servicios municipales obligatorios de gestión de residuos. Primero, porque la autonomía local y las previsiones de la propia LBRL (que alude genéricamente a los residuos) inducen a extender las competencias municipales sobre otros residuos distintos a los domésticos. En segundo lugar, porque existen otros títulos competenciales (limpieza viaria, salubridad pública, urbanismo, protección ambiental, etc.) que habilita a los municipios para adoptar disposiciones sobre otros tipos de residuos si inciden en los intereses locales[4]. Y, en tercer lugar, porque la propia LRSCEC atribuye a los municipios algunas funciones relativas genéricamente a los residuos, sin que quepa interpretar que las restringe a los residuos domésticos.

Por lo tanto, más allá de las competencias municipales para la gestión de los servicios de recogida y tratamiento de los residuos domésticos y similares, los municipios podrán desarrollar diversas actuaciones en relación con otros tipos de residuos de acuerdo con otras materias competenciales distintas de la específica de residuos. No hay impedimento alguno en que los municipios puedan establecer medidas tendentes a la reducción de los residuos o a facilitar su reutilización, su reciclaje o su valorización. Así lo ha reconocido en ocasiones la jurisprudencia en relación a las Ordenanzas municipales de residuos y lo ha confirmado la LRSCEC que ha impuesto determinados mecanismos y objetivos para que los municipios se impliquen en la consecución de la jerarquía de residuos.

4 Así se ha reconocido por la jurisprudencia en relación, por ejemplo, con los purines como más adelante se verá.

1.2. Las funciones atribuidas a los municipios

Las funciones que la LRSCEC atribuye a los municipios en el precepto que reparte las competencias entre las distintas Administraciones públicas (art. 12.5) son las siguientes:

1.º) El servicio público obligatorio de gestión de residuos domésticos.

2.º) La aprobación de Programas de gestión de residuos.

3.º) Las obligaciones de información sobre modelos de recogida, instrumentos de gestión, cantidades recogidas y tratadas.

4.º) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección y de la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

5.º) Otra serie de funciones que se configuran como potestativas (estrategias de economía circular, gestión de residuos comerciales no peligrosos, etc).

A estas funciones habría que añadir otras que están implícitas en ellas (las tasas por los servicios de gestión de residuos) o que se desprenden de las potestades propias de los municipios (la aprobación de Ordenanzas sobre residuos, la celebración de acuerdos voluntarios con los agentes económicos, o la inclusión de cláusulas ambientales sobre los residuos en la contratación pública). La mayoría de estas funciones son similares a las que ya se atribuían a los municipios. Las novedades que impone la LRSCEC radican, como se verá a lo largo de este trabajo, en la forma de ejercitar dichas funciones y en los objetivos cuantitativos que, respecto a alguna de ellas, se establecen como obligatorios.

2. Las numerosas y diversas implicaciones de la LRSCEC en la gestión municipal de los residuos

La LRSCEC ha establecido más de quince novedades que afectan, directa o indirectamente, a los municipios. Las principales, por orden de ubicación en la LRSCEC, son las siguientes:

- Necesidad de establecer, en tres años, una tasa específica, diferenciada y no deficitaria que refleje el coste real de la gestión de los residuos municipales (art. 11.3).
- Aprobación obligatoria de Programas de gestión de residuos para los municipios de más de 5.000 habitantes (art. 12.5, b).
- Obligaciones de información sobre residuos (art. 12.5).
- Incorporación en los contratos de recogida y tratamiento de residuos de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio sobre diversos aspectos de la jerarquía de residuos (art. 16.3).

- Objetivos de prevención de residuos municipales (art. 17.1) y de reducción residuos alimentarios en los hogares (art. 18.1, g y art. 19.1).
- Medidas para la reducción de la basura dispersa y habilitación para prohibir la liberación intencionada de globos y de fumar en la playa (art. 18.1, l).
- Recogida separada de determinados flujos de residuos (art. 25.2) y cumplimiento de los objetivos de la recogida separada (art. 25.5).
- Obligaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales (art. 26.1).
- Obligaciones para la separación y el reciclado en origen de los biorresiduos (art. 28).
- Condiciones de gestión de los aceites usados (art. 29).
- Incidencia derivada de la modificación y extensión de los sistemas de responsabilidad ampliada a nuevos flujos de residuos (art. 37 y ss.) y de la celebración de convenios con los sistemas individuales y colectivos (art. 44).
- Necesidad de la renovación de las Ordenanzas (disp. final 8.ª).
- Adaptación de los contratos públicos a los objetivos de la política de residuos "siempre que resulte posible en virtud de la ley 9/2017" (DAd 11.ª).
- Elaboración en un año de un censo de instalaciones con amianto (DAd 14.ª).

Para el análisis de todas estas novedades las agruparé de acuerdo con los instrumentos jurídicos afectados: servicios obligatorios, ordenación de la gestión de residuos (obligaciones de información y de resultado, ordenanzas, programas de gestión, contratación pública y otros instrumentos económicos.

II. LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS LOCALES DE GESTIÓN DE RESIDUOS DOMÉSTICOS Y LAS TASAS

1. Los servicios obligatorios sobre residuos domésticos

1.1. La progresiva reducción del objeto de los servicios obligatorios: de los residuos sólidos urbanos a los residuos domésticos

En los servicios municipales obligatorios de gestión de residuos es apreciable una progresiva reducción de su objeto material. Hasta la LR de 1998 existían dos grandes clases de residuos: los residuos peligrosos y los residuos sólidos urbanos. Dentro del género de los residuos, los residuos urbanos se identificaban tradicionalmente por exclusión: eran aquellos residuos que no eran especiales. Eran los residuos

de derecho común. Todo aquello que no era considerado residuo especial, por su composición u origen, era residuo urbano[5]. La LR de 1998 empezó a utilizar la denominación de "residuos urbanos o municipales". El cambio terminológico se vio acompañado de una reducción de los tipos de residuos comprendidos en dicho concepto. A partir de entonces ya no se podía considerar que todos los residuos no peligrosos pertenecían a la categoría de los residuos urbanos, sino sólo aquellos que, por su naturaleza o composición, fueran asimilables a los residuos generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios[6].

La LRSC abandonó la expresión "residuos urbanos o residuos municipales" y la sustituyó por la de "residuos domésticos". En esta ocasión, el cambio tampoco fue solo terminológico ya que era entrañaba un cambio conceptual del objeto de los servicios obligatorios municipales que quedaba reducido a los residuos "generados en los hogares, comercios y servicios" [art. 12.5, a)].

La LRSCEC continúa con la progresiva reducción del ámbito de los servicios obligatorios locales de gestión de residuos. En efecto, dicho ámbito sigue ciñéndose estrictamente a los domésticos cuyo concepto sigue reduciéndose como consecuencia de la ampliación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

El concepto de residuos doméstico no se limita a los producidos en los domicilios. Aunque en diversas ocasiones la LRSCEC utiliza la expresión "residuos municipales"[7] e incluso la de "residuos de la competencia municipal"[8], son los "residuos domésticos" los que se definen de la siguiente manera [art. 2, at)]:

5 En efecto, los residuos sólidos urbanos se definían como todas aquellas sustancias u objetos, predominantemente sólidos, que, siendo el resultado de un proceso de producción, transformación, utilización o consumo, su poseedor destine al abandono o tenga la intención o la obligación de desprenderse de ellos, con independencia de su valor económico, y que no hayan sido identificados, legal o reglamentariamente, como residuos especiales, por razón de su peligrosidad o de la actividad que los genera (ALENZA, 1996: 138 y ss.).

6 Sobre la reducción que supuso ese cambio del residuo sólido urbano al residuo municipal véase ALENZA, 2000: 288 y ss.

7 Por ejemplo, para fijar las obligaciones de la recogida separada (art. 25.5) y los objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización (art. 26)

8 Así lo hace al referirse a la tasa de los servicios públicos de gestión de residuos (art. 11.3) y al identificar los flujos de residuos que deben ser objeto de recogida separada (art. 25.2). Y en la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se recupera la vieja denominación de "residuos sólidos urbanos" (disp. final 1.ª).

«Residuos domésticos»: residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. 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.

Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.

Tendrán la consideración de residuos domésticos, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

De acuerdo con esta definición –y con otras disposiciones de la ley– la categoría de los residuos domésticos se articula sobre tres ideas basilares:

1.ª Los residuos domésticos se integran por tres tipos o grupos de residuos:

a) Los estrictamente domésticos por ser generados en los hogares.

b) Los similares a los domésticos que proceden de los servicios y de las industrias. Para que los residuos generados en los servicios y en las industrias tengan la condición de domésticos deben ser "similares en composición y cantidad" y, además, que "no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industrial". Se afinan, de esta manera, los requisitos de los residuos de servicios e industriales para que puedan ser considerados domésticos, restringiendo la concepción de las anteriores leyes de residuos que se limitaban a exigir que fueran "asimilables" a los domiciliarios, sin aludir a la actividad –propia o impropia de los servicios e industrias– que los generan.

c) Los que tienen la condición de domésticos por adscripción legal (procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, animales domésticos muertos y vehículos abandonados). Obviamente, a esta categoría le resultaba mucho más apropiada la denominación tradicional de residuos urbanos que la actual de domésticos.

2.ª Los residuos generados en los hogares conservan siempre la condición de domésticos, aunque tengan un régimen jurídico especial. Es el caso, por ejemplo, de los residuos domésticos peligrosos a los que no se les aplican las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos hasta que no hayan sido entregadas para su tratamiento en los puntos de recogida establecidos por las entidades locales (art. 22). Tampoco pierden la condición de residuos domésticos, los generados en los hogares que tengan un régimen jurídico especial derivado de

los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones[9]) o procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria (art. 2, at). No obstante, aunque estos residuos no pierdan la condición de domésticos, debe tenerse en cuenta que estos residuos pueden quedar excluidos de los servicios municipales de gestión de residuos cuando su recogida y tratamiento sea realizado directamente por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

3.ª Se mantienen fuera del concepto de domésticos otros residuos generados en actividades no domésticas (comerciales, agropecuarias, industriales, etc.) que en su día fueron considerados residuos urbanos siempre que no tuvieran la condición de peligrosos.

En definitiva, la LRSCEC continúa la progresiva reducción de los residuos incluidos en los servicios obligatorios municipales por su restricción a los residuos domésticos, por la limitación de los procedentes de servicios e industrias similares a ellos, y por el incremento de residuos domésticos sometidos a sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

1.2. Las actividades comprendidas en los servicios obligatorios: recogida, transporte y tratamiento

Según la legislación de régimen local, la recogida de residuos es un servicio obligatorio para todos los municipios, pero el tratamiento lo es sólo para aquellos municipios con una población superior a 5.000 habitantes (art. 26 LBRL).

La LRSCEC, al igual que hicieron sus antecesoras[10], amplía ese ámbito prestacional mínimo al disponer que corresponde a todas las entidades locales "como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos" [art. 12.5, a)]. Por lo tanto, no sólo la recogida y el transporte es obligatoria para todos los municipios, sino que también lo es el tratamiento, es decir, la valorización final o la eliminación de los residuos.

Una nueva exigencia que impone la LRSCEC en esta materia es que "se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos".

9 La disposición final 7.ª prevé que en el plazo de 3 años se desarrollen reglamentariamente regímenes de responsabilidad ampliada del productor, entre otros, para textiles, muebles y enseres.

10 Artículo 4.3 Ley 10/1998 de Residuos y artículo 12.5 de la LRSC.

Se trata de una particular aplicación del principio de autosuficiencia –previsto en el art. 9 de la ley para la eliminación y para la valorización de residuos domésticos mezclados– a la actividad de recogida de residuos municipales. Además, se incluye la necesidad de que la red de recogida incluya puntos limpios o puntos de entrega alternativos para la retirada gratuita de determinados residuos domésticos especiales.

1.3. Una nueva y exigente recogida separada de residuos domésticos

Una de las principales novedades de la LRSCEC es la imposición de una serie de deberes en relación con la recogida separada de residuos, ampliando las fracciones de residuos que deben ser objeto de recogida separada y estableciendo objetivos cuantitativos sobre esa recogida separada.

En efecto, la LRSC establece el siguiente objetivo cuantitativo de la recogida separada: "para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente será como mínimo del 50 % en peso del total de residuos municipales generados" (art. 25.5).

Los tipos de residuos que deben ser objeto de recogida separada se definen con carácter mínimo, al tener que comprender "al menos" a las siguientes fracciones de residuos de competencia local, para las que fija plazos diferentes (art. 25.2):

> *a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,*
>
> *b) los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario*[11]*,*
>
> *c) los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024,*
>
> *d) los aceites de cocina usados*[12] *antes del 31 de diciembre de 2024,*

11 Sobre los biorresiduos deben tenerse en cuenta las prescripciones establecidas en el artículo 28.1 que, entre otras consideraciones, exige a los ayuntamientos la adopción de "las medidas necesarias para la separación y el reciclado en origen de los biorresiduos mediante su compostaje doméstico y comunitario, en especial en entidades locales cuya población sea inferior a 1000 habitantes, o su recogida separada y posterior transporte y tratamiento en instalaciones específicas de reciclado, prioritariamente de compostaje y digestión anaerobia o una combinación de ambas, y que no se mezclen a lo largo del tratamiento con otros tipos de residuos".

12 Al regular las condiciones de la gestión de los aceites usados el artículo 29.1 insiste en el deber de su recogida por separado "salvo que la recogida separada no sea técnicamente viable teniendo en cuenta las buenas prácticas".

e) los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local,

f) los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y

g) otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

Con estas disposiciones, la LRSCEC da un paso más en la evolución de la obligación de recogida separada que, como servicio público obligatorio afecta a todas las entidades locales[13], que amplía progresivamente a diferentes tipos de residuos[14] y que, además, deslegaliza la determinación de otras fracciones que deban ser objeto de recogida separada, quizá, previendo que las normativas reguladoras de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor puedan exigirla[15].

La ley acompaña la imposición de estas nuevas obligaciones[16] de una preferencia no vinculante sobre el modelo de recogida: "Entre los modelos de recogida de las fracciones anteriores que establezcan las entidades locales se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares".

2. Una tasa de gestión de residuos específica, diferenciada, no deficitaria e incentivadora

Uno de los instrumentos jurídicos especialmente idóneos que tienen los municipios para acomodar los hábitos de producción de residuos a los objetivos de la jerarquía de objetivos son las tasas y los precios públicos[17]. Sin embargo, hasta ahora la legislación de residuos apenas le había prestado escasa atención, limitándose a recordar la genérica obligación de que las tasas debían incluir el coste real de las operaciones de gestión de residuos.

13 La LR de 1998 establecía como servicio obligatorio local la recogida selectiva en los municipios de población superior a 5.000 habitantes (art. 20.3). La LRSC ya la estableció para todas las entidades locales.

14 La LRSC establecía la obligatoriedad de la recogida separada para antes de 2015 para, al menos, los materiales siguientes: papel, metales, plástico y vidrio (art. 21.3).

15 Téngase en cuenta también la obligación de la recogida separada de residuos comerciales e industriales no municipales establecida en el artículo 25.3 LRSCEC.

16 Téngase en cuenta que, para valorar el cumplimiento de esas obligaciones, la ley permite fijar reglamentariamente "el porcentaje máximo de impropios presente en cada una de las fracciones anteriores para su consideración como recogida separada" (art. 25.4).

17 A ello me he referido con mayor extensión en ALENZA GARCÍA, 2002, pp. 133-139.

La LRSCEC, en cambio, ha fijado su atención en este instrumento tributario en un doble sentido: por un lado, para exigir el establecimiento en tres años de una tasa con unas características muy concretas y exigentes; y, en segundo lugar, para imponer a las entidades locales un deber de comunicación de dicha tasa y de los cálculos utilizados para su confección a las Comunidades Autónomas (art. 11.5).

En efecto, de conformidad con el principio de quien contamina paga, la LRSCEC exige que, para hacer frente a los costes de gestión de los residuos de competencia local, las entidades locales establezcan una tasa –o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria– con las siguientes características (art. 11.3):

1.ª) Específica y diferenciada. La tasa por los servicios de gestión de residuos no podrá mezclarse o combinarse con otras tasas, tributos o precios públicos que resulten exigibles por otros servicios públicos (abastecimiento de agua, contribución urbana, etc.) que difuminen la naturaleza y la finalidad de la tasa.

Una especial diferenciación debe establecerse entre las tasas y los precios públicos Debe tenerse en cuenta que las tasas se exigen por la prestación de los servicios obligatorios de gestión de residuos, mientras que los precios públicos pueden exigirse por la prestación de los servicios facultativos de gestión de residuos. Las tasas tienen como hecho imponible la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios, o no se presten o realicen por el sector privado[18]. Las tasas se rigen por el principio de equivalencia que exige que su cuantía tienda a pagar el coste del servicio, de manera que en ningún caso el importe de la tasa pueda exceder del coste real o previsible del servicio[19]. Los precios públicos, en cambio, se exigen por la prestación de servicios de solicitud voluntaria y deberán cubrir como mínimo el coste del servicio prestado[20]. Esta diferencia entre el importe de las tasas (que tiene como techo máximo el coste del servicio) y el de los precios públicos (que tiene como suelo o cuantía mínima el coste del servicio) explica que en alguna ocasión se haya llegado a dilucidar judicialmente si un concreto de residuo era de gestión obligatoria por el municipio (y sometido a tasa) o era de los de gestión voluntaria (y sometido a precio público)[21].

18 Artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

19 Así lo exige el artículo 24.2 LHL.

20 Art. 25 LTPP y art. 44 LHL.

21 Esta controversia se suscitó en relación con las basuras originadas en un Parque Acuático. La STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 1997 (RJ 1997\5891) entendió que se trataba de basuras

2.ª) No puede ser deficitaria. La ley exige que la tasa "refleje el coste real, directo o indirecto" de la gestión de residuos. Para que no exista duda alguna sobre las actividades u operaciones que puede gravar la tasa, la ley especifica que debe cubrir el coste de las siguientes actividades[22]:

- las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos,
- la vigilancia de estas operaciones,
- el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos,
- las campañas de concienciación y comunicación.

Asimismo, se deben tener en cuenta "los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía".

3.ª) Debe ser incentivadora. La ley exige que la tasa debe permitir "implantar sistemas de pago por generación" (art. 11.3). Por su configuración tributaria las tasas no pueden superar el coste del servicio, por lo que no resulta sencillo utilizarlas para incentivar las conductas alineadas con la reducción de residuos o con otros objetivos de la jerarquía de objetivos. Pero que no sea sencillo, no significa que sea imposible. En efecto, se conocen experiencias reales en las que se han logrado conciliar los principios tributarios y los ambientales para utilizar las tasas con una función incentivadora. La LRSCEC muestra predilección por los sistemas de pago por generación[23] para cuya articulación son posibles fórmulas diversas[24].

domésticas de recogida obligatoria ya que, aunque eran muy diversificadas por la heterogeneidad de los establecimientos que integraban el Parque Acuático, procedían principalmente de los Restaurantes y Bares existentes en el mismo.

22 Se amplían las actividades cuyo coste debe incluirse en la tasa según la legislación anterior, ya que en ésta se mencionaban "las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos" (art. 11.3 LRSC), sin que se aludiera ni a las campañas de concienciación y comunicación, ni a los ingresos obtenidos por la gestión de los residuos.

23 No solo el artículo 11.3 señala que la tasa debe permitir la implantación de sistemas de pago por generación. El apartado 2 del anexo V incluye entre los ejemplos de instrumentos económicos para incentivar la jerarquía de residuos los "sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw») que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados".

24 Por ejemplo, es posible configurar las tasas de residuos en relación con el volumen de residuos producidos. Para ello se pueden utilizar bolsas, adhesivos o contenedores que determinen la cuantía de la contribución, de manera que se pague por cada bolsa de basura homologada utilizada (*pay per bag*); por el adhesivo homologado que se pega a las bolsas de basura convencionales utilizadas (*pay per tag*); o se pague por el contenedor del que dispone cada productor de

4.ª) Admisión de factores singulares en la configuración de la tasa. Existe una gran variedad de actividades de pre-recogida y de gestión de residuos en origen alineadas con la jerarquía de residuos que también deben ser objeto de incentivación a través de la tasa. Por ello, la LRSCEC admite que "las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario" puedan tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes (art. 11.4):

> *a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.*
>
> *b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.*
>
> *c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.*
>
> *d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.*

En mi opinión, esta relación de particularidades no tiene carácter excluyente por lo que podrían tenerse en cuenta en la configuración de la tasa, otras circunstancias para estimular y reconocer medidas de impulso de la economía circular[25].

residuos (*pay per can*). Otros sistemas pueden basarse en el peso de los residuos, por ejemplo, a través de un sistema electrónico de pesaje con que se dota a los contenedores comunes, efectuándose el pago con tarjeta magnética en el momento de introducir la basura. La frecuencia de la recogida (se paga por el número de vaciado de los contenedores en un período determinado) puede ser otro criterio. Véase una descripción de estos sistemas en el vol. col. *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos* (2001, pp. 94 y ss.; y p. 146).

25 La propia LRSCEC admite la posibilidad de que las tasas de las entidades locales establezcan bonificaciones para incentivar la reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración (art. 19. 4). A tal efecto se modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales por la disposición final 1.ª de la LRSCEC.

III. ORDENACIÓN E INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA POLÍTICA Y GESTIÓN DE RESIDUOS

1. Las ordenanzas municipales sobre residuos

Las nuevas obligaciones que impone la LRSCEC a las entidades locales sobre las recogida y gestión de los residuos de su competencia hace necesaria la renovación de las Ordenanzas locales existentes. Para ello, la ley no otorga un plazo determinado como hace para otros desarrollos reglamentarios[26], sino que dispone que deberán aprobarse a partir de la entrada en vigor de la ley, disponiendo que en ausencia de dichas Ordenanzas se aplicarán las "normas que aprueben las Comunidades Autónomas" (disp. final 8.ª)[27].

Las Ordenanzas locales en materia de residuos tienen mayor relevancia que en otros campos de regulación ambiental. No se limitan a ser un mero complemento de la legislación estatal o autonómica, sino que regulan *ex novo* muchos aspectos a los que aquellas no pueden llegar.

La LRSCEC se remite con carácter general a las ordenanzas para la regulación de las condiciones de la entrega, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos, incluido el régimen sancionador, y admite que potestativamente puedan regular estas cuestiones específicas:

- La gestión de los residuos comerciales no peligrosos [art. 12.5, e) 1.º].
- Las obligaciones de separación en origen de los residuos (y otras formas de pretratamiento y condiciones de presentación o entrega (art. 20.3).
- El establecimiento de las condiciones de admisibilidad de los residuos en los servicios públicos de gestión, pudiendo "obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas

26 Así lo hizo la LRSC de 2011 que fijó un plazo de 2 años para que las entidades locales que no dispongan de ellas las aprobaran (disp. transitoria 2.ª).

27 Esta previsión de supletoriedad no es comprensible. No parece que esta aplicación supletoria de la legislación autonómica entrañe una obligación de aprobar normas autonómicas sobre competencias locales. Es cierto, que en algunas Comunidades Autónomas se han aprobado Ordenanzas tipo para facilitar la labor normativa de las entidades locales. Pero si lo que quería el legislador era una normativa autonómica supletoria sobre cuestiones de la competencia municipal hubiera sido necesario una habilitación expresa y una fijación mínima de sus contenidos y del procedimiento para su aprobación.

características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados" [art. 12.5, e) 3.º] [28].

- Prohibición de la liberación intencionada de globos y de fumar en las playas [art. 18.1, l].
- La tasa específica, diferenciada y no deficitaria por los servicios de recogida y tratamiento (art. 11) y las posibles bonificaciones por la reducción de residuos alimentarios (art. 19.4).

Las ordenanzas locales son, por ello, instrumentos de ordenación imprescindibles en la ordenación y gestión de los residuos municipales. Pero, además, en virtud de sus competencias ambientales y sanitarias los municipios también pueden aprobar Ordenanzas que condicionen o limiten actividades de gestión de residuos que no son estrictamente de la competencia municipal como, por ejemplo, en relación con los residuos ganaderos o purines[29].

Por último, cabe recordar que las entidades locales pueden establecer medidas sobre la gestión de residuos más estrictas que las previstas en las disposiciones estatales o regionales, siempre que sean proporcionadas y respondan a los objetivos de la normativa comunitaria[30].

28 Los municipios han contado siempre con un importante poder discrecional, casi ilimitado, sobre los residuos que admitían en sus servicios de gestión. En nuestra legislación es apreciable una tendencia al acrecentamiento de los poderes municipales sobre los residuos admisibles en sus servicios de gestión. Esos poderes, además, han ido incrementando también su carácter discrecional al no imponer exigencias adicionales más allá de la natural exigencia de que los acuerdos se adopten por motivos justificados. A este problema y a las soluciones jurisprudenciales que se han dado me he referido en ALENZA GARCÍA (2007: 17-37)..

29 La STSJ de Castilla y León de 3 de enero de 2005 se ocupó de la impugnación contra la Ordenanza Reguladora del Tratamiento de Residuos Ganaderos. Dicha Ordenanza se modificó para endurecer las condiciones de los vertidos de purines, consistentes en la exigencia de una mayor distancia de separación entre el terreno en que se puede realizar dicho vertido y el casco urbano y en la limitación de los días aptos para realizar tales vertidos. La sentencia admitió la competencia de los Ayuntamientos para aprobar ordenanzas en materia relativa a vertidos de purines, con la pretensión de «garantizar las debidas condiciones de salubridad e higiene pública», por afectar dichos vertidos a materias sobre las que tiene competencias tales Corporaciones, tales como medio ambiente, salud pública y sanidad.

30 La STJCE de 13 de julio de 1989 (Enichem base y otros contra Comune di Cinisello Balsamo) admitió la prohibición municipal de proporcionar y vender bolsas de plástico a los consumidores para el traslado de las mercancías compradas, salvo las destinadas a la recogida de residuos, a pesar de ser una medida no prevista a nivel comunitario, ni a nivel estatal.

2. Los Programas municipales de gestión de residuos

La legislación de residuos se apoya en la planificación y la programación de la política de residuos para el establecimiento de las medidas conducentes a los objetivos de la jerarquía de residuos y la coordinación de las Administraciones implicadas[31]. Para la implantación de una política municipal de residuos los municipios cuentan con instrumento idóneo: los Programas de gestión de residuos.

La anterior LRSC no establecía la obligatoriedad de estos programas para ningún municipio[32]. Ahora, la LRSCEC establece la obligatoriedad de los Programas de Gestión de Residuos para los municipios con una población de derecho de más de 5000 habitantes (art. 12.5, b), siendo potestativa para el resto de municipios (art. 15.3).

Dichos Programas municipales deberán elaborarse "de conformidad y en coordinación con el Plan estatal marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos" (art. 15.3), así como los objetivos de la ley y las disposiciones específicas de cada uno de los flujos de residuos. Su objeto es general y comprende todos los aspectos municipales relacionados con la gestión de residuos. No obstante, la ley exige dos tipos de determinaciones específicas: por un lado, la inclusión de Programas de prevención de residuos para el cumplimiento de los objetivos y medidas previstas en el artículo 18.1; y, por otro lado, la previsión de medidas específicas para la prevención de los residuos alimentarios y las medidas de reducción del consumo de plásticos[33].

Además de esos contenidos ligados directamente a la gestión de los residuos, se exige que promuevan "medidas que incidan de forma significativa en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos" (art. 15.4).

En cuanto a la forma y procedimiento de aprobación, la ley se limita a señalar que las entidades locales podrán elaborar estos programas individualmente o agrupadas (art. 15.3) y que deberán ser evaluados y revisados, al menos, cada 6 años (art. 15.5).

31 Sobre la regulación de la planificación de residuos en la LRSCEC véase SANZ LARRUGA (2022).

32 Se limitaba a habilitar su aprobación y a fijar sus objetivos y contenidos (art. 15).

33 El artículo 14 pormenoriza otros contenidos de estos programas de prevención y contiene algunas disposiciones sobre la forma de aprobación y evaluación de los mismos.

3. Los servicios públicos de gestión de residuos no domésticos

Como ya he señalado, el ámbito material de los servicios públicos obligatorios de gestión de residuos se ha ido reduciendo, al pasar de la indiferenciada gestión de residuos, a los residuos sólidos urbanos, a los posteriores residuos urbanos y, en la actualidad, a los residuos domésticos.

Sin embargo, no son estos los únicos residuos de los que pueden ocuparse los municipios a través de la técnica del servicio público. Fuera de ese mínimo ámbito prestacional, exigible por los vecinos, los municipios pueden prestar cualesquiera otros servicios relacionados con la gestión de los residuos con carácter facultativo. Los municipios pueden diseñar su propia política de gestión de residuos, para lo cual podrán prestar no sólo los servicios mínimos (recogida, transporte y eliminación), sino todos aquéllos relacionados con la gestión de residuos (almacenamiento, traslados de residuos, distintas formas de aprovechamiento, etc.) que considere apropiados para las necesidades que tengan y los medios de los que dispongan.

Ello es así, en primer lugar, por su capacidad general para "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" (art. 25.1 LBRL). Pero, además, la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos están reservados a las entidades locales por el artículo 86.3 LBRL. Esta reserva constituye, como es sabido, un plus sobre los ámbitos materiales y los servicios de la competencia local que asignan los artículos 25 y 26 de la LBRL. En estos artículos se identifican como materias propias de la competencia local determinadas actividades o servicios económicos que, en principio, sólo podrían prestarse en régimen de concurrencia. La iniciativa pública económica reconocida en el artículo 128 de la Constitución, se concreta para las entidades locales en la reserva de actividades y servicios del citado artículo. Con ello, los municipios quedan facultados para prestar tales servicios e incluso para hacerlo en régimen de monopolio. Éste, además, no se impone automáticamente por la ley que establece la reserva, sino que se configura como una potestad de los municipios[34]. Obviamente, dicha potestad deberá ejercerse respetando la normativa y de la política autonómica de residuos.

Por lo tanto, los servicios municipales de gestión de residuos podrían incluir residuos no estrictamente domésticos, siempre claro está que se justificara debidamente dicha gestión de conformidad con los intereses municipales, no colisionara con la política autonómica de residuos y se realizaran los trámites oportunos para la municipalización de dichos servicios.

34 A todo ello me referí con detalle en ALENZA GARCÍA, 1996, 583 y ss.

Un caso muy particular es el de los residuos comerciales. Con una redacción manifiestamente mejorable, la ley admite la posibilidad de que las entidades locales gestionen los residuos comerciales no peligrosos [art. 12.5, e, 2.º]. En principio, estos residuos no son domésticos y, por tanto, no entran dentro del objeto de los servicios municipales obligatorios. La gestión de los residuos comerciales, por tanto, corresponde a los productores. Sin embargo, las entidades locales pueden tomar la decisión de gestionarlos. En este caso, los productores podrán optar entre la gestión propia o la gestión por la entidad local, salvo que las ordenanzas impongan la gestión obligatoria de los residuos comerciales en los servicios locales. Pero esa obligatoriedad solo podrá imponerse "de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos" [art. 12.5, e, 2.º]. En este sentido debe advertirse que la jurisprudencia ya ha anulado diversas ordenanzas por falta de justificación suficiente de la eficacia y eficiencia de la obligatoriedad de la gestión pública de los residuos comerciales[35].

4. Vigilancia, inspección y sanción

La última de las funciones atribuidas a las entidades locales por el artículo 12.5 de la LRSCEC es "ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias".

De manera expresa y más concreta, la ley establece que "los productores de residuos domésticos y comerciales estarán sujetos a las inspecciones por parte de las entidades locales, a los efectos de comprobar el cumplimiento de lo establecido en las respectivas ordenanzas y en esta ley y sus reglamentos de desarrollo en lo que sea de su competencia" (art. 106.6)

No obstante, el ámbito de las competencias locales de ordenación y gestión va más allá de los residuos domésticos o municipales porque, como se ha visto, pueden desplegar sus facultades de ordenación y gestión sobre otro tipo de residuos (como el de los purines y otros residuos que afecten a los intereses municipales o el de los vecinos).

35 Véanse al respecto la STSJ de Andalucía de 30 de junio de 2015 (ECLI:ES:TSJAND:2015:4747) respecto a un sistema obligatorio de recogida selectiva y obligatoria de aceites vegetales del sector de la hostelería, restauración y catering. En el mismo sentido se pronunciaron las SSTSJ de Baleares de 1 de junio de 2015 (ECLI :ES: TSJBAL:2015:473); de 10 de junio de 2015 (ECLI:ES:TSJBAL:2015:489), de 17 de junio de 2015 (ECLI:ES:TSJBAL:2015:577) y de 20 de junio de 2015 (ECLI:ES:TSJBAL:2015:533)]. El mismo motivo llevó a la anulación de la Ordenanza de Hernani, precisándose en este caso que la justificación no podía ser sólo económica, sino que las razones de eficiencia y eficacia también debían incluir parámetros de protección o mejor ambiental [STSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014 (ECLI:ES:TSJPV:2014:2030).

La misma interpretación no restrictiva debe realizarse en relación con la potestad sancionadora que, con carácter general, debe ejercerse "de acuerdo con la distribución de competencias que establece el artículo 12" (art. 111.1) y que con carácter específico se atribuye a los municipios cuando se refiera a residuos cuya recogida y gestión corresponda a las entidades locales (art. 111.3):

> *"En el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales de acuerdo con el artículo 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas de las entidades locales, la potestad sancionadora corresponderá a las entidades locales".*

Aunque este precepto identifica solo dos acciones que pueden ser sancionadas por las entidades locales, en realidad, podrán ser castigadas por ellas otras conductas infractoras (mezcla de residuos, incumplimiento de los programas locales de prevención, obstaculización a la labor de inspección, etc.) siempre que se refieran a residuos municipales.

IV. OBLIGACIONES DE RESULTADO Y DE INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

1. Obligaciones de cumplimiento de objetivos de la jerarquía de residuos

Progresivamente el principio de jerarquía de residuos ha ido ganando en concreción no tanto en las medidas y acciones (que con carácter más o menos programático o ejemplificativo eran ya señaladas por las primeras leyes de residuos), sino en la determinación de objetivos cuantitativos vinculantes que se traducen en obligaciones de resultado a la que quedan obligadas las Administraciones competentes.

La LRSCEC incorpora obligaciones y objetivos cuantitativos en todos los niveles de la jerarquía de residuos: la prevención, la reutilización y el reciclaje y la eliminación segura.

1.1. Objetivos y medidas sobre la prevención de residuos

Aunque la prevención de residuos ocupa el primer nivel en la jerarquía de residuos la LRSCEC tan solo le dedica tres preceptos cuyo contenido es, además, mayoritariamente indicativo o programático[36]. No obstante, sí se fijan unos

36 Sobre las medidas de prevención en la LRSCEC véase SALAMERO (2022).

objetivos concretos de reducción. En concreto, se establece que las políticas de prevención de residuos deben encaminarse "a lograr un objetivo de reducción en peso de los residuos generados, conforme al siguiente calendario" (art. 17.1):

a) En 2025, un 13 % respecto a los generados en 2010.

b) En 2030, un 15 % respecto a los generados en 2010.

Además, se habilita al Gobierno para que reglamentariamente establezca objetivos específicos de prevención y/o reutilización para determinados productos, en especial para algunos productos vinculados a los residuos domésticos (aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles y muebles, envases y materiales y productos de construcción) (art. 17.2).

Por otro lado, se prevé la adopción de medidas para la reducción de residuos alimentarios en distintos ámbitos (producción primaria, transformación y la fabricación, en la venta minorista, en restaurantes y servicios de comidas, etc.) incluidos los hogares para que "se logre una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020" (art. 18.1, g). Para lograr este objetivo se dispone que los programas estatales y autonómicos de prevención de residuos incluyan un apartado específico sobre los residuos alimentarios que contenga las orientaciones y líneas de trabajo que deben adoptar las distintas Administraciones públicas.

Las anteriores disposiciones atañen al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. No obstante, también se admite que las entidades locales, en coordinación con los programas estatal y autonómicos, puedan establecer en sus propios Programas "medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, en su caso, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos" (art. 19, párrafo 3.º).

Otra medida de prevención de residuos que atañe a los municipios es la posibilidad de que, con el objetivo de frenar la generación de basura dispersa en el medio marino, regulen "las limitaciones de liberar globos de forma intencionada y de fumar en las playas", y establezcan las correspondientes sanciones en las Ordenanzas Municipales con arreglo al régimen de infracciones y sanciones de la propia LRSCEC (art. 18.1, l).

1.2. Objetivos y obligaciones sobre el aprovechamiento de residuos

La LRSCEC aconseja a las autoridades competentes la adopción de medidas que favorezcan la preparación para la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos (art. 24) y establece una serie de objetivos vinculantes en relación con

los "residuos municipales" que deberán alcanzarse a través de las medidas que se adopten en los planes y programas de gestión de residuos. Estos objetivos son los siguientes (art. 26.1):

> *a) La cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50 % en peso.*
>
> *b) La cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno, con exclusión de los materiales en estado natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos.*
>
> *c) Para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55% en peso; al menos un 5% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.*
>
> *d) Para 2030, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60% en peso; al menos un 10% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.*
>
> *e) Para 2035, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 65% en peso; al menos un 15% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.*
>
> *La consecución de estos objetivos se encomienda, con carácter general, a las Comunidades Autónomas, aunque permite que éstas determinen "la contribución de las entidades locales, de forma independiente o asociada (art. 26.2).*

1.3. Objetivos y obligaciones respecto a la eliminación segura

Con carácter general, la LRSCEC ordena a las autoridades competentes que aseguren que, cuando no se lleve a cabo la valorización de residuos, estos "sean objeto de operaciones de eliminación seguras adoptando las medidas que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente" (art. 27.1).

Además de la eliminación segura, existen objetivos de reducción de los residuos municipales depositados en vertederos. Solo que no es la LRSCEC la que los establece, sino que lo hace el Real Decreto 646/2020, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Su artículo 8.1 establece los siguientes objetivos[37]:

> *"El 1 de enero de 2035 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 10% o menos del total de residuos generados de este tipo con los siguientes objetivos intermedios:*
>
> *a) El 1 de enero de 2030 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 20% o menos del total de residuos generados de este tipo.*
>
> *b) El 1 de enero de 2025 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 40% o menos del total de residuos generados de este tipo".*

Corresponde a cada Comunidad Autónoma dar cumplimiento a estos objetivos, aunque se prevé que las entidades locales puedan adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a dichos objetivos de vertido, como la recogida separada u otro tipo de actuaciones adicionales.

2. Obligaciones municipales de información sobre la gestión de residuos

El diseño y la ejecución de las políticas y estrategias de residuos requiere contar con una información actualizada y precisa sobre los residuos producidos y sus métodos de tratamiento. Por eso, no es de extrañar que la LRSCEC imponga determinados deberes de información a los operadores y a las Administraciones actuantes.

A las entidades locales se les impone el deber de "recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas

37 Además, el artículo 8.2 establece este otro objetivo: "La cantidad total (en peso) de residuos municipales biodegradables destinados a vertedero no superará el 35 por 100 de la cantidad total de residuos municipales biodegradables generados en 1995".

de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas". En particular, esa información debe ir referida a las siguientes cuestiones (art. 12.5):

- los modelos de recogida,

- los instrumentos de gestión,

- las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local.

Otras obligaciones de información se refieren a las tasas exigidas por la recogida y tratamiento de residuos (y los cálculos utilizados para su confección)[38] y al censo de instalaciones y emplazamientos con amianto[39].

V. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, CONTRATACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y ACUERDOS VOLUNTARIOS PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR

1. Una genérica habilitación para la utilización de instrumentos económicos favorecedores de la jerarquía de residuos.

La LRSCEC contiene una genérica habilitación a las Administraciones públicas para el establecimiento de "medidas económicas, financieras y fiscales" que fomenten una serie de finalidades vinculadas bien con la jerarquía de residuos (la prevención de la generación de residuos, la reutilización y reparación, la implantación de la recogida separada, la mejora de la gestión de los residuos, el impulso y fortalecimiento de los mercados de productos procedentes de la preparación para la reutilización y el reciclado), bien con la contribución del sector de los residuos a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

38 Artículo 11.5.

39 Este censo debe elaborarse en el plazo de un año y debe incluir un calendario que planifique su retirada. Tanto el censo como el calendario tendrán carácter público y deberán ser remitidos a las autoridades sanitarias, medioambientales y laborales competentes de las comunidades autónomas, las cuales deberán inspeccionar para verificar, respectivamente, que se han retirado y enviado a un gestor autorizado. Esa retirada priorizará las instalaciones y emplazamientos atendiendo a su grado de peligrosidad y exposición a la población más vulnerable. En todo caso las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionadas antes de 2028 (Dad. 14.ª).

Esta genérica habilitación, a pesar de los términos imperativos en los que se establece ("deberán", frente al "podrán" que lucía en la LRSC de 2011), tiene un carácter meramente programático, dado el carácter ejemplificativo e impreciso de las medidas e instrumentos económicos que se enumeran[40].

En cualquier caso, las entidades locales podrían hacer uso de esta genérica habilitación para establecer algunas de las medidas e instrumentos económicos que para incentivar la jerarquía de residuos se recogen, con carácter ejemplificativo, en el Anexo V de la LRSCEC.

Una de las medidas que se citan en dicho anexo es la "contratación pública sostenible para incentivar una mejor gestión de los residuos y el uso de productos y materiales, reutilizados, preparados para la reutilización y reciclados, así como la reparación de los productos" (núm. 7). Cuestión a la que me referiré en el siguiente apartado.

2. La imprecisa obligación de una contratación pública circular

Uno de los aspectos más decepcionantes de la LRSCEC ha sido la escasa utilidad que ha dado a la contratación pública para impulsar la transición a una economía circular.

La producción y gestión de residuos es el sector ambiental en el que pueden apreciarse mayores vínculos entre los impactos ambientales y los objetos de los contratos públicos[41]. Téngase en cuenta que las Administraciones pueden encontrarse en varias situaciones relacionadas con la producción y la gestión de residuos: adquieren y consumen productos; generan residuos en su actividad ordinaria; y desempeñan actividades de gestión de residuos. Podría afirmarse incluso que, de una u otra manera, todos los contratos públicos están vinculados a los residuos. Además, el principio o enfoque del ciclo de vida integral de los productos y el actual paradigma de la economía circular, postula tratar a los residuos como un recurso y, para ello, la contratación pública es clave en la creación de mercados para materias primas secundarias incentivando los productos reutilizados o reciclados y también aquellos mejor diseñados para favorecer la reutilización y el reciclado.

Teniendo en cuenta los principios ambientales de la economía circular y de la jerarquía de residuos, no reviste complejidad la introducción en todos los con-

40 Al carácter programático del precepto, se le suma una vocación pedagógica (y, por ello, también prescindible), cuando el inciso final aclara innecesariamente que con las finalidades señaladas en él, "se establece un impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, la incineración y la coincineración de residuos en el Título VII de esta ley".

41 Esta cuestión la he tratado con mayor extensión en ALENZA GARCÍA (2017).

tratos públicos de cláusulas relativas a los productos y materiales reutilizables o reciclables, o de bienes producidos con materiales recuperados de residuos, o sistemas de gestión que favorezcan la reducción de residuos o su reutilización. Esas cláusulas pueden formar parte de las prescripciones técnicas, de las condiciones de ejecución del contrato, o bien ser incluidas entre los criterios de adjudicación.

Sin embargo, la LRSCEC se muestra muy poco ambiciosa al limitarse a formular una genérica obligación de incluir en la contratación pública el uso de productos alineados con la economía circular (art. 16.1):

> *"Las administraciones públicas incluirán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas".*

Sin embargo, a diferencia de lo que hacen ya algunas leyes autonómicas[42], no se establece con carácter vinculante la inclusión en la contratación de las cualidades circulares de los materiales de las obras, servicios o suministros contratados, ni el tipo de contratos públicos que preceptivamente deben incorporar ese tipo de criterios, ni se fijan los objetivos o porcentajes mínimos que deben tener los materiales contratados por las Administraciones públicas. Tampoco es apreciable en la legislación otro tipo de estrategias de contratación circulares como la sustitución de la compra de productos a través del tradicional y típico contrato de suministros, por los servicios de productos que optan por el alquiler de productos, por su mantenimiento y reparación, por la reutilización de otros bienes, etc[43].

La única mención –meramente indicativa y no vinculante– a la manera de introducir ese tipo de criterios es a través del fomento de "la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea" (art. 16.1).

Más allá de estas consideraciones relativas a la contratación pública general, debe prestarse especial atención a los contratos de gestión de residuos municipales. Las entidades locales, además de consumidoras y generadoras de residuos, son titulares de servicios públicos de gestión de residuos. Y cuando decidan prestarlos mediante concesionario podrán exigir a los licitadores condiciones ambientales de circularidad tanto en las prescripciones técnicas, como en las condiciones de ejecución de dichos contratos de gestión[44]. También aquí la LRSCEC ha perdido una

42 Véanse, entre otras, la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad (art. 19) y la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental del País Vasco (art. 84).

43 Pernas,2020.

44 Pueden verse algunos ejemplos en ALENZA, 2017.

oportunidad para exigir a la contratación pública local de los servicios de gestión de residuos unos requisitos que impulsen la jerarquía de residuos y la economía circular. Lo único que la ley impone es que los contratos de recogida y tratamiento incluyan medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio sobre distintos aspectos de la jerarquía de residuos y de la economía circular[45].

3. Los acuerdos voluntarios para una economía circular

La LRSCEC incluye los acuerdos voluntarios con los agentes económicos como una de las medidas de prevención de los residuos tanto para la fase de diseño, producción y distribución, como para la fase de consumo y uso. Concretamente dice así el número 9 del anexo VI:

> *"El recurso a acuerdos voluntarios, paneles de consumidores/productores o negociaciones sectoriales con objeto de que los sectores comerciales o industriales correspondientes establezcan sus propios planes u objetivos de prevención de residuos, o de que corrijan los productos o embalajes que generen residuos".*

Estos acuerdos voluntarios pueden ser muy eficaces para que los municipios impulsen y transmitan a sus vecinos pautas y hábitos de consumo de reducción de residuos domésticos.

Otros dos tipos de acuerdos que menciona la LRSCEC también guardan relación con los residuos municipales:

a) Acuerdos con el sector de la hostelería y la restauración, para el fomento de la utilización de envases reutilizables, la integración de criterios ambientales y la prevención de residuos en la contratación de materiales y servicios[46]. Estos Acuerdos pueden tener carácter general o bien celebrarse con ocasión de acontecimientos especiales en los que la masiva participación ciudadana genere una gran cantidad de residuos (conciertos, ferias, espectáculos deportivos, etc.). En especial, las fiestas locales, si son multitudinarias, constituyen una ocasión propicia para

45 Artículo 16.3: "En el objeto de los contratos de recogida y tratamiento de residuos que celebren las entidades pertenecientes al sector público se incluirá la ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con la prevención de residuos y su peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado, y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa".

46 Apartado 17 del Anexo VI de la LRSC.

celebrar este tipo de Acuerdos con la hostelería con el objetivo de reducir notablemente los residuos producidos[47].

b) Acuerdos con el sector del comercio y también con el sector de la hostelería y la restauración en relación con los residuos de alimentos[48]. A través de estos acuerdos se pueden establecer medidas encaminadas a evitar el desperdicio de alimentos y fomentar un consumo responsable, que reduzca los alimentos caducados y utilice los alimentos sobrantes, mediante la creación de vías de aprovechamiento de excedentes en buen estado a través de iniciativas sociales (comedores populares, bancos de alimentos, etc.).

Algunas Comunidades Autónomas ya habían dictado normas específicas sobre el aprovechamiento de los excedentes alimentarios[49] o sobre los residuos alimenticios[50]. La LRSCEC han incorporado también la preocupación en esta cuestión exigiendo que los Programas de Prevención de residuos incluyan apartados específicos para la reducción de los residuos alimentarios y establece un orden de prioridades sobre el destino de los alimentos sobrantes[51]. En cualquier caso, hasta que no se implementen medidas obligatorias sobre la reducción y destino de los residuos alimentarios, los acuerdos voluntarios con los sectores implicados serán

47 El Ayuntamiento de Pamplona celebró para la Nochevieja de 2015 (pero con la previsión de utilizarlo en otras festividades o eventos especiales) un Convenio con diversos establecimientos de hostelería (ampliable también a asociaciones o colectivos que participen en las fiestas) para su participación en un sistema municipal de vasos reutilizables. En este sistema el Ayuntamiento proporcionaba los vasos a los establecimientos hosteleros. Para los Sanfermines de 2017 se suscribió otro Convenio de Colaboración para otro sistema de vaso reutilizable con diferentes empresas hosteleras. En este sistema el Ayuntamiento no compraba los vasos, sino que los proporcionaba una empresa convenida. Otra Fundación realizaba el reparto, limpieza y recogida de los vasos reutilizables.

48 Apartado 19 del Anexo VI de la LRSC.

49 Ley 10/2013, de 18 de octubre, de aprovechamiento de excedentes alimentarios de Murcia.

50 Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, de residuos alimenticios de Navarra.

51 Artículo 19.2: "Al objeto de dar cumplimiento al artículo 18.1.h), y contribuir a la consecución de los objetivos del artículo 18.1.g), las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias, y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria; y en última instancia, ya como residuos, al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles".

el instrumento idóneo para avanzar en el doble reto, ambiental y social, que presentan dichos excedentes.

6. BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, ed. Fundación Ecología y Desarrollo y Bakeaz, Zaragoza, 2001.

ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, INAP-BOE, Madrid, 1997.

ALENZA GARCÍA, J. F., "El ordenamiento de los residuos: sus problemas y carencias", en las *Actas del III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Barcelona, 2000.

ALENZA GARCÍA, J. F., "Las tasas por eliminación de residuos urbanos y el principio quien contamina paga", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, pp. 133-149.

ALENZA GARCÍA, J. F., "De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (a la luz de las aportaciones jurisprudenciales)", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp. 17-37.

ALENZA GARCÍA, J. F., "Contratación pública y residuos", en *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, (coord. Razquin Lizarraga), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 209-240.

FORTES MARTÍN, A., "La producción y posesión de residuos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 217-248.

MARTÍN MATEO, R., y ROSA MORENO, J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Trivium, Madrid, 1998.

ORTEGA BERNARDO, J., *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

PEÑALVER CABRÉ, A., *La regulación municipal de los residuos*, Cedecs, Barcelona, 1997.

PERNAS GARCÍA, J. J., "La "contratación circular": el papel de compra pública en la realización de la economía circular y la utilización eficiente de los recursos", en *Observatorio de la Contratación Pública* de 4 de junio de 2020.

PERNAS GARCÍA, J. J., "Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 387-479.

POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B., "Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados", *Diario La Ley*, núm. 7702, de 26 de septiembre de 2011.

SALAMERO TEIXIDÓ, L., "La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 181-216.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Administración local y gestión de residuos*, Cedecs, Barcelona, 2000.

SANZ LARRUGA, F. J., "Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 139-180.