

Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022¹

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA
*Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña.
Investigador permanente de ECOBAS²*

JENNIFER SÁNCHEZ GONZÁLEZ
Profesora de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña³

- 1. Estado de la cuestión. Un modelo de gestión de los residuos operativa, no estratégica, precarizada e ineficiente**
- 2. Hacia una gestión estratégica de los recursos a nivel local**
- 3. Posibilidades y obligaciones de las entidades locales en la programación de la prevención y gestión de residuos**
- 4. Estado de la cuestión: nivel de aprobación de programas de prevención y de gestión de residuos por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes. Informe ECIL 2024**

1. *Artículo recibido el 10/05/2024; aceptado el 29/05/2024.*

El presente trabajo de investigación se ha realizado en el marco del proyecto de investigación: "Economía Circular Local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales" (TED2021-129743B-100), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco de las "Ayudas de la convocatoria 2021 de proyectos estratégicos orientados a la transición ecológica y a la transición digital, del plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación 2021-2023, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia".

2. J. José Pernas García. Roles desarrollados en el desarrollo del artículo de acuerdo con CRediT, taxonomía de roles de autoría: "conceptualización"; "análisis"; "metodología"; "redacción" (borrador inicial; revisión y edición). Estructuración, elaboración y redacción de los epígrafes 1 a 9.

3. Jennifer Sánchez González. Roles desarrollados en el epígrafe 4 del artículo, de acuerdo con CRediT, taxonomía de roles de autoría: "organización de datos"; "investigación"; "análisis formal"; "visualización". Su aportación se concreta en la obtención y el tratamiento de datos utilizados y analizados en el epígrafe 4.

- 5. Barreras para el éxito de la programación de la prevención y gestión de residuos a nivel local**
- 6. Requisitos procedimentales y naturaleza jurídica de los programas de prevención y gestión de residuos locales**
- 7. Programas locales de prevención de residuos**
 - 7.1. Consideraciones generales
 - 7.2. Contenido de los programas locales de prevención de residuos
 - 7.2.1. *Fines preventivos que deben orientar la definición de objetivos y medidas de los planes de prevención*
 - 7.2.2. *La integración de un programa específico de prevención de residuos alimentarios. Novedades y desarrollos previsibles en el marco normativo*
 - 7.3. Metodología para la elaboración de los programas de prevención: un “modelo para armar” por parte de las autoridades locales
- 8. Programas locales de gestión de residuos**
 - 8.1. Consideraciones generales
 - 8.2. Ausencia de metodología y de un contenido mínimo de los programas locales de gestión de residuos
 - 8.3. Requisitos para la elaboración de los programas locales de gestión de residuos municipales
 - 8.4. Las obligaciones de las entidades locales vinculadas a la realización de la jerarquía de residuos: preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos
- 9. Conclusiones**
- 10. Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el contexto político-normativo de la planificación de residuos a nivel municipal. Trata las previsiones de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular referidas a la aprobación de estrategias y programas locales de prevención y gestión de residuos. Aboga por la necesidad de transitar hacia un modelo de gestión estratégica, profesionalizada y eficiente de los residuos municipales, en atención al nuevo “ecosistema jurídico” definido por el derecho comunitario y la LRSCEC, la ambición de sus objetivos y el impacto de los instrumentos económicos.

Palabras clave: *residuos; planificación; programación local; prevención; gestión de residuos; instrumentos económicos; economía circular.*

Towards strategic local management of municipal waste: local prevention and management programs and their interrelation with the legal instruments of law 7/2022

Abstract

This article analyzes the political and normative context of waste planning at the municipal level. It addresses the provisions of Law 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy, focusing on the approval of local waste prevention and management strategies and programs. The article advocates for the need to transition towards a strategic, professionalized, and efficient model of municipal waste management in response to the new “legal ecosystem” defined EU law and the LRSCEC. This transition is driven by the ambitious objectives and the impact of economic instruments outlined in these regulations.

Keywords: waste; planning; local programming; prevention; waste management; economic instruments; circular economy.

1

Estado de la cuestión. Un modelo de gestión de los residuos operativa, no estratégica, precarizada e ineficiente

El modelo de gestión de “residuos de competencia local” ha estado focalizado en una gestión operativa, puramente funcional, de servicios públicos obligatorios de gestión de residuos (recogida y transporte y tratamiento de residuos), centrada *de facto* en objetivos vinculados a la salubridad pública y que se ha apoyado en la eliminación mediante depósito en vertedero, como vía principal de tratamiento.

Este modelo de gestión se ha caracterizado, y se caracteriza aún hoy en día, por la falta de planificación⁴ y ordenación de la prevención y gestión de los residuos; esto es, la ausencia de aprobación de programas de prevención y gestión de residuos y de adaptación progresiva de las ordenanzas municipales a los cambios regulatorios comunitarios y estatales.

⁴. Sanz Larruga (2022: 157-158) considera con acierto que “una de las grandes claves de la gestión de residuos en aplicación de la nueva LRSCEC está en la promoción de los programas locales de gestión de residuos y su mejor coordinación con los planes autonómicos y el Plan Estatal”.

Esta falta de planificación tiene proyección “en cascada” en el uso inadecuado de los instrumentos económicos. Si no se marca un horizonte de objetivos, acompañado de medidas coordinadas para su consecución, la gestión se convierte en una suerte improvisada de decisiones desarticuladas y, posiblemente, incoherentes. Así, por una parte, se dispone de forma generalizada de tasas deficitarias a nivel municipal, que no cubren los costes de gestión y que generan desincentivos a la colaboración ciudadana. Por otra parte, los contratos públicos de gestión de residuos, herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos locales en materia de economía circular, adolecen de ineficiencias ambientales —resultados globales deficitarios en términos de porcentajes de reciclado y de generación de depósito en vertedero— y cualitativas y económicas —la falta de incentivos y de control en la ejecución contractual genera ineficiencias en estos dos planos—.

Finalmente, esta gestión ineficiente se ha visto reforzada por otros tres elementos.

Primero, es determinante la ausencia de control administrativo eficiente en un doble plano⁵. Uno, ya comentado, referido a la ausencia de control de calidad de los contratos públicos de gestión de residuos. Otro, que alude a la inaplicación sistemática de las potestades administrativas de inspección y sanción, pese al carácter reglado de esta última, motivado fundamentalmente por la ausencia de voluntad política municipal, más centrada en no generar “molestias” a los productores de residuos municipales (ciudadanos, empresas) y en evitar el coste electoral, que en dar cumplimiento estricto al principio de legalidad. La política ambiental y, en consecuencia, la de gestión de residuos y recursos, siguen siendo políticas municipales de segundo orden, lo cual se proyecta en una deficiente aplicación del marco normativo.

En segundo lugar, la ausencia de disponibilidad de datos fiables y objetivos sobre los resultados de la gestión municipal. Esto representa un obstáculo para la gestión de contratos públicos en este ámbito, dificultando el control de la ejecución y, en consecuencia, la garantía del avance hacia la consecución de objetivos de reciclado y reducción de depósito en vertedero. Asimismo, ello impide que el sistema de gestión de residuos pueda desarrollarse en un ciclo de mejora continua, a través de la revisión perió-

5. Ruiz de Apodaca Espinosa (2022b) indica, con buen criterio, que “las entidades locales deberán dotarse de una ‘policía de residuos’ que controle realmente cómo sus ciudadanos separan en origen sus residuos y cómo los vierten en el contenedor adecuado, porque de no ser así las consecuencias son claras y al final esas sanciones que veremos si las CCAA llegan a imponer, las acabarán pagando los vecinos incumplidores mediante la correspondiente repercusión en la tasa”.

dica de los programas de prevención y gestión de residuos. No es posible, o cuando menos plantea un elevado riesgo de fracaso en el cumplimiento de objetivos, la aprobación de programas efectivos de prevención y gestión de residuos sin disponer de información completa, fiable y precisa sobre la producción y gestión de residuos municipales.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante LRSCEC)⁶ crea los mimbres iniciales para iniciar el camino hacia una planificación y gestión local de residuos basada en datos⁷. Las entidades locales deberán “recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a 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” (art. 12.5, letra c)⁸. Siendo fundamental para la elaboración de una planificación potencialmente efectiva, las entidades locales tendrán que dotarse de medios necesarios y de recursos técnicos precisos para esta nueva carga de gestión, como definir a través de las ordenanzas locales las obligaciones de información de los productores de residuos municipales, especialmente de residuos comerciales que no son gestionados a través del sistema público.

En tercer término, el último de los factores que inciden en las ineficiencias del sistema municipal de gestión de residuos y en los deficientes niveles de rendimiento en términos de reciclado es la existencia de una estructura administrativa local con pocos recursos. Buena parte de las entidades loca-

6. Véase un análisis completo y sistemático en la obra colectiva Pernas y Sánchez (2022). Véase también Palomar y Descalzo (2022). Véanse igualmente Fernández De Gatta Sánchez (2022); Ruiz de Apodaca Espinosa (2022a, 2022b); Alenza García (2022); Blasco Hedo (2022). Con carácter previo a la aprobación de la LRSCEC y sobre la transposición de la Directiva 2018/851, véase De La Varga Pastor (2020).

7. Sobre las nuevas implicaciones referidas a los datos de carácter personal en la gestión de residuos, que han adquirido especial relevancia recientemente con relación a los modelos de alta eficiencia, véanse los interesantes trabajos de Sobrino García (2024, 2023a).

8. Esta previsión de la Ley se completa con la exigencia de que las entidades locales colaboren con las comunidades autónomas para mantener actualizada la información sobre gestión de residuos de competencia local. Dicha información debe integrar: “infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización periódica de los residuos entrantes y salientes, y los destinos concretos de valorización y eliminación de los residuos salientes” (art. 65.2 LRSCEC). Para cumplir la obligación de colaboración con las comunidades autónomas, deberán remitir anualmente un informe de gestión de estos residuos, cuyo contenido será determinado por las comunidades autónomas (art. 65.2 LRSCEC). Asimismo, las personas que realicen operaciones de recogida con carácter profesional y de tratamiento de residuos de competencia local enviarán a los entes locales una memoria resumen de la información contenida en el archivo cronológico (anexo XV) (art. 65.1 LRSCEC).

les, especialmente aquellas con menos capacidad, no disponen de personal suficiente que tenga un nivel de profesionalización adecuado. No es posible articular un modelo de gestión eficiente de residuos municipales (en el plano tanto económico como ambiental) sin disponer de conocimiento técnico suficiente y de calidad, y de una comprensión del nuevo marco normativo de los residuos y su incidencia en la gestión económica, eficiente y sostenible de los servicios locales.

2

Hacia una gestión estratégica de los recursos a nivel local

El marco jurídico-político actual de la economía circular, desarrollado con motivo de los planes de la UE en materia de Economía Circular (2015⁹, 2020)¹⁰, ha motivado un cambio acelerado del “ecosistema jurídico” de los residuos.

Este nuevo “ecosistema” demanda, a mi juicio, un cambio de modelo en la gestión municipal de los residuos: pasar de una gestión operativa de un servicio público obligatorio de gestión de residuos municipales, focalizada en la salubridad y la eliminación mediante depósito en vertedero, a una gestión estratégica de un servicio público obligatorio para apoyar la realización de los objetivos de gestión eficiente de recursos, focalizada en las políticas de economía circular y en los objetivos de prevención, reutilización y reciclado.

Veamos los elementos del nuevo “ecosistema jurídico” de la economía circular que motivan este cambio de perspectiva en la gestión para las entidades locales¹¹.

9. El Plan de Acción en materia de Economía Circular de la Unión Europea de 2015 incluía un paquete normativo destinado a revisar las principales directivas europeas en materia de residuos, que fue aprobado en 2018. Este paquete legislativo estaba integrado por las siguientes normas: Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos (en adelante DR); Directiva 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, con el objetivo de la reducción progresiva del depósito de residuos en vertedero; Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases.

10. Sobre las políticas de economía circular y su incidencia jurídica, véanse Santamaría Arinas (2018, 2019, 2020b); Alenza García (2019); Nogueira López (2019, 2021).

11. No vamos a reiterar aquí un análisis de las concretas obligaciones que establece la Ley 7/2022 para las entidades locales. Nos remitimos al estudio Pernas García (2022a). Sobre esta cuestión, véase, igualmente, el trabajo más reciente de Sobrino y Sánchez (2024).

En primer término, dando cumplimiento, en buena medida, al paquete legislativo de economía circular de la UE (2018), la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y sus normas de desarrollo prevén una relación de objetivos en materia de prevención y gestión de residuos, que deben ser tomados en consideración en la determinación, en su caso, de objetivos en los instrumentos de planificación o en las ordenanzas generales de residuos. Estos objetivos son fundamentalmente los siguientes¹²:

- Reducción del peso de residuos producidos (13 %, 2025; 15 %, 2030; en ambos casos, desde 2010)¹³.
- Objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55 % en peso, en 2025; de un 60 %, en 2030, y de un 65 %, en 2035. En el marco de dichos objetivos, se fija un objetivo mínimo de preparación para la reutilización de un 5 % en peso respecto del total para 2025, un 10 % para 2030 y un 15 % para 2035 (art. 26.1 LRSCEC)¹⁴.
- Reducción de la cantidad en peso de residuos municipales vertidos: se reducirá al 40 % antes de 1 de enero de 2025, al 20 % en 2030, y al 10 % en 2035¹⁵.
- Reducción de un 50 % de residuos alimentarios per cápita en el plano de venta minorista y de los consumidores, y de un 20 % de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro para 2030 (art. 18.1, letra g, LRSCEC)¹⁶.

12. La normativa sobre cada uno de los flujos de residuos establece objetivos específicos que afectan a la gestión municipal de residuos de competencia local. Así, el Reglamento 2023/1542 de pilas y baterías establece objetivos de recogida separada (p. ej., para pilas o baterías portátiles: 45 %, 2023; 63 %, 2027; 73 %, 2030). El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, prevé, como objetivos de prevención, y sin ánimo de ser exhaustivos, reducir el peso de los residuos de envases producidos en un 13 % en 2025 y en un 15 % en 2030; respecto a los generados en 2010, conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean reciclables en 2030 (art. 6), y siempre que sea posible, reutilizables, o alcanzar determinados porcentajes de reutilización de envases de bebidas y de envases domésticos, comerciales e industriales (art. 8). También prevé objetivos jurídicamente vinculantes de reciclado de residuos de envases del 65 % en 2025 y del 70 % en 2030, que son trasposición de los fijados por la Directiva 2018/851, que modifica la Directiva 94/62 relativa a los envases y residuos de envases.

13. El Gobierno podrá establecer, vía reglamentaria, objetivos específicos de prevención y/o reutilización de determinados productos, en especial para los aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles y muebles, envases y materiales y productos de la construcción (art. 17.2 LRSCEC).

14. En el cumplimiento de dichos objetivos, habrá que tener en cuenta que las comunidades autónomas “podrán determinar la contribución de las entidades locales, de forma independiente o asociada” (art. 26.2 LRSCEC).

15. Estos objetivos están recogidos en el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (art. 8), que se limita a transponer los establecidos en la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.

16. Las entidades locales podrán establecer medidas para favorecer la reducción de residuos alimentarios, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de

- Objetivo para 2035 de recogida separada de residuos municipales de un 50 % en peso del total de residuos generados (art. 25.5 LRSCEC).

Esto supone que el marco normativo ha subido “escalones” en la jerarquía de residuos¹⁷: un avance decidido, desde la eliminación al reciclado material, y más tímido hacia los escalones superiores, la prevención y la reutilización. Se produce un cambio de paso relevante, aunque no definitivo, en el camino, aún de largo recorrido, hacia la prevención y la reutilización. Se trata además de objetivos especialmente ambiciosos si lo analizamos en términos relativos con los niveles de rendimiento actual de las Administraciones locales en España¹⁸, y con las capacidades efectivas, muy precarizadas, del sector público local.

En segundo lugar, otro elemento determinante —el de mayor impacto, a mi juicio, en el “ecosistema normativo” en que llevarse a cabo la gestión local de residuos— es la introducción por la Ley 7/2022 de nuevos instrumentos económicos¹⁹ (impuesto de vertido, incineración y co-incineración) y el reforzamiento, con visión estratégica, de algunos ya existentes (tasas municipales de residuos, bonificaciones fiscales, responsabilidad ampliada del productor). Se trata de herramientas económicas que pretenden incidir en el comportamiento de los sujetos implicados (ciudadanos, entidades públicas, productores), orientándolo hacia la consecución de objetivos, mediante el establecimiento de una lógica de pago por rendimiento.

La labor de planificación de la prevención y gestión de residuos a nivel local debe realizarse, necesariamente, tomando en consideración el impacto y la interconexión entre los diferentes instrumentos económicos de la Ley. Ignorar este enfoque no solo dificultará el cumplimiento objetivo, sino que generará notables tensiones en la sostenibilidad económica de los servicios locales de recogida y tratamiento de residuos.

Con todo, más allá de los instrumentos económicos, la planificación debe programar el desarrollo integrado e interconectado de la “caja de herramientas” jurídicas, puesta a disposición de las entidades locales por la Ley 7/2022 y otras

alimentos. En este sentido, destacan las bonificaciones fiscales en las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven los servicios de recogida (art. 19.4 y DA 1.ª LRSCEC).

17. Sobre el principio de jerarquía de residuos, véase Santamaría Arinas (2022).

18. El Informe de la Comisión Europea: “España, Objetivos de reciclado de la UE para 2025” (2023), indica que los porcentajes de reciclado se sitúan en un 36,4 %, mientras que el objetivo de 2025 es del 55 %. Además, la Agencia Europea de Medio Ambiente entiende que, de acuerdo con las nuevas reglas de cálculo de objetivos, es probable que los porcentajes de reciclado sean menores (*Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste*, AEMA, 2022). El Informe de la Comisión Europea indica igualmente que la tasa de vertido de residuos municipales se sitúa en un 52 %, frente al objetivo de la UE del 10 % para 2035.

19. Sobre el papel de los instrumentos económicos y su incidencia en la gestión local, hemos realizado el siguiente estudio, cuyas consideraciones no repetiremos en el presente trabajo: Pernas García (2023a).

normas administrativas. Esto hace indispensable, a mi juicio, que la planificación municipal se desarrolle y articule armónicamente con los instrumentos de ordenación —principalmente la ordenanza de residuos—, de incentivo —la ordenanza fiscal o las subvenciones— o contractuales —la preparación de los contratos de recogida y tratamiento de residuos²⁰ o la compra pública circular—²¹.

Los programas locales actúan, así, como una suerte de eslabón intermedio, ordenador y racionalizador²², entre la LRSCEC y los instrumentos de ordenación y económicos de la Ley, para garantizar la relación coherente y sinérgica de todos ellos para el cumplimiento de los objetivos generales de prevención, reutilización y reciclado de la Ley y los específicos del propio plan²³.

En definitiva, este nuevo “ecosistema normativo” de la economía circular demanda la implantación de un modelo de gestión estratégica, centrada en la realización de objetivos de prevención, reutilización y reciclado, profesionalizada, con recursos y conocimiento técnico suficiente y de calidad, y eficiente, tomando en consideración el impacto de los instrumentos económicos en los ciudadanos y la propia entidad local. Asimismo, ya no debemos hablar solo de gestión de residuos, sino que tenemos que empezar a hablar de gestión integral de recursos a nivel local, en la medida en que estamos incorporando una perspectiva cada vez más focalizada en la prevención y reutilización, ya no solo en la fase de residuo de los productos.

3

Posibilidades y obligaciones de las entidades locales en la programación de la prevención y gestión de residuos

La LRSCEC establece exigencias de planificación para las diferentes Administraciones territoriales²⁴.

20. Esta cuestión la hemos tratado de modo específico en Pernas García (2022c).

21. Sobre contratación pública circular, Alenza García (2017); Pernas García (2021, 2023b).

22. Rodríguez de Santiago (2023: 36) indica que “insertar un estrato de ‘elaboración’ planificadora [...] entre la norma abstracta y general [...] y los actos individuales de ejecución [...] permite contar con un útil eslabón intermedio ordenador y racionalizador, que llega más allá de lo que pueda alcanzar la norma en su abstracción y optimiza la coherencia de los que, sin plan, podría ser solo un sumatorio yuxtapuesto de actos individuales de ejecución. El plan compartirá con la norma su función de ser premisa de decisiones futuras y permite, por otra parte, que cada una de esas decisiones de ejecución mantenga, con respecto a las demás, una relación de coordinación y dependencia recíproca”.

23. Ruiz de Apodaca Espinosa (2015: 224) indica, en este orden de cosas, que “los planes de residuos son por tanto la auténtica clave de bóveda del sistema, constituyendo un elemento de partida imprescindible e inexcusable para la adecuada gestión de los residuos de acuerdo con los objetivos ambientales establecidos en la propia legislación”.

24. Véase sobre la planificación y programación en materia de residuos: Ruiz de Apodaca Espinosa (2015); Sanz Larruga (2022).

Con incidencia en la gestión de los residuos municipales, la AGE deberá aprobar su estrategia de economía circular y los correspondientes planes, como ya ha hecho²⁵. También deberá elaborar el Programa estatal de prevención de residuos²⁶ y el Plan estatal marco de gestión de residuos²⁷, así como aprobar estrategias en materia de suelos contaminados (art. 12.3, letra a, LRSCEC).

Por su parte, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aprobarán los programas autonómicos de prevención de residuos y los planes autonómicos de gestión de residuos²⁸. Asimismo, podrán aprobar estrategias autonómicas en materia de economía circular y de suelos contaminados (art. 12.4, letra a, LRSCEC). La aprobación de una estrategia de economía circular es puramente potestativa, al contrario que para la AGE, que debe desarrollarla.

Desde el punto de vista de las entidades locales, la Ley obliga, por primera vez, a las entidades locales “con una población de derecho superior a 5000 habitantes”, a aprobar “programas de gestión de residuos²⁹”, “de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión” (art. 12.5, letra b, LRSCEC). Se mantiene la mera posibilidad de aprobación de programas de gestión de residuos, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5000 habitantes, y de los programas de prevención para todas las entidades locales. La LRSCEC incorpora, como novedad, la posibilidad de que las entidades locales elaboren “estrategias de economía circular” (art. 12.5, letra e, ap. 1.º, LRSCEC).

Hasta la aprobación de la Ley la planificación era un instrumento de uso potestativo por parte de las entidades locales. No se entiende esta inercia regulatoria, a la que felizmente ha puesto fin, parcialmente, la LRSCEC para las entidades de más de 5000 habitantes, si tenemos en cuenta que son las entidades locales las competentes para la gestión de los servicios públicos locales de recogida y tratamiento de residuos municipales. Son las entidades locales las que precisan, más que ninguna

25. Han sido aprobados la Estrategia Española de Economía Circular 2030 y el correspondiente Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023.

26. Está pendiente la renovación del Programa Estatal de Prevención de Residuos (2014-2020). Véase un breve comentario sobre el “Programa Estatal de Prevención de Residuos (2014-2020)” en Sanz Larruga (2022: 149-151) y en Palomar y Sánchez (2023: 123 y ss.).

27. El último Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) (2016-2022) está pendiente de sustitución por el nuevo PEMAR. En julio de 2023 fue sometido a consulta pública el “Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos” (2023-2035). Está pendiente de aprobación a la fecha de finalización del presente trabajo.

28. Véase el listado de planes y programas aprobados por las comunidades autónomas en Palomar y Sánchez (2023: 138 y ss.).

29. Sobre esta cuestión véase el completo trabajo de Sanz Larruga (2022).

otra entidad territorial, de un enfoque estratégico en su gestión, ya que el cumplimiento de objetivos comunitarios en materia de residuos municipales depende directamente de ellas y de la adecuada articulación de sus servicios de gestión de residuos.

Como vemos, la LRSCEC establece una diferenciación entre planes y programas. Estos últimos se refieren a aquellas técnicas de planificación que o bien aluden a un objetivo concreto, la prevención de residuos o la reducción del desperdicio alimentario, o bien a un ámbito espacial limitado como el de las entidades locales³⁰. Además, el concepto de programa a nivel local, si bien es fruto de una actividad planificadora equiparable a la estatal o autonómica, parece enfatizar la idea de la vinculatoriedad y dependencia de los programas locales con relación a los planes estatales y autonómicos³¹, conformando con ellos una “matriusca” estratégica coherente y coordinada. La idea de “programa” refleja el modelo de “planificación escalonada”³² de la LRSCEC, en atención a la distribución de competencia en este ámbito entre las diferentes Administraciones territoriales.

4

Estado de la cuestión: nivel de aprobación de programas de prevención y de gestión de residuos por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes. Informe ECIL 2024

En el marco del proyecto ECIL³³, se ha desarrollado un informe³⁴ con la finalidad de determinar en qué medida las entidades locales en España están cumpliendo la obligación de aprobación de programas de gestión, y atendiendo a la posibilidad de adoptar programas de prevención en el caso de las entidades locales de más de 5000 habitantes. Se trata de un análisis de datos, meramente cuantitativo, sin entrar a valorar la calidad y los resultados efectivos de dichos planes.

30. Sobre el concepto de plan, programa y proyecto, véase Rodríguez de Santiago (2023: 39-41). El autor indica que “el programa tiene un carácter especial frente al tendencialmente omnicomprensivo del plan”.

31. Sanz Larruga (2022: 157-158) habla de “subordinación” de los planes autonómicos y de los programas locales, respecto del “plan estatal marco”. Ruiz de Apodaca Espinosa (2015: 226) considera que el Plan estatal desempeña el papel de plan “coordinador”.

32. Rodríguez de Santiago (2023: 87).

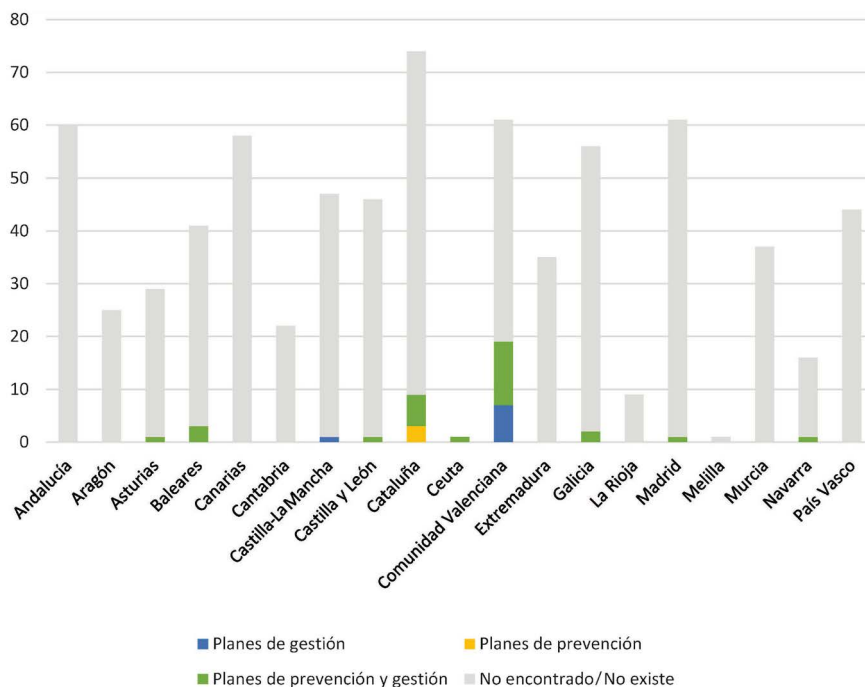
33. Véase toda la información del proyecto en circularlocal.com.

34. Sánchez *et al.* (2024).

Se analizaron un total de 723 municipios de más de 5000 habitantes en toda España. En atención a los datos obtenidos, las principales conclusiones son las siguientes:

- Los datos demuestran un nivel bajo de cumplimiento de la obligación de aprobación de programas de gestión de residuos por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes de derecho, tal y como exige la LRSCEC. De acuerdo con los datos accesibles al público, solo 36 de las 723 entidades locales analizadas han dado cumplimiento a la obligación de la LRSCEC, y disponen de programas de gestión vigentes (independientes o integrados con los planes de prevención); esto es, el 4,97 % de la muestra estudiada. 687 no disponen de programas locales de gestión o, teniendo en cuenta eventuales déficits de acceso a la información, no se han podido localizar; esto es el 95,3 %.
- Son pocas también las entidades locales que disponen de programas de prevención vigentes de residuos municipales, que, como hemos indicado, son potestativos para dichas entidades. Solo 31 de los 723 municipios estudiados han aprobado programas de prevención; esto es, el 4,2 % de la muestra estudiada. 692 no disponen de programas locales de prevención o, teniendo en cuenta los déficits de acceso a la información, no se han podido localizar; esto es el 95,8 %.
- El reducido número de las entidades locales que han aprobado programas de prevención y/o gestión de residuos han optado por la aprobación de planes integrados, que planifican tanto la gestión como la prevención de residuos municipales. Concretamente se trata de 27 municipios y de la Mancomunidad navarra de Ribera Alta. El 71,7 % de las entidades locales identificadas, que disponen de programas de prevención y/o gestión de residuos municipales, han optado por la aprobación de planes integrales de prevención y gestión. Solo 8 entidades de las 723 estudiadas cuentan con programas individuales de gestión. Apenas 3 entidades de la muestra analizada disponen de programas individuales de prevención.
- Solo 39 de las 723 entidades locales estudiadas cuentan con programas locales de gestión y/o prevención de residuos. El 94,61 % no disponen de ningún tipo de plan o programa en materia de residuos. Como puede comprobarse, hay diferencias entre las comunidades autónomas, pero podemos afirmar que, en términos generales, la falta de planificación caracteriza la prevención y gestión de residuos a nivel municipal en España.

Cuadro 1. Aprobación de programas locales de gestión y/o prevención de residuos por comunidades autónomas



5

Barreras para el éxito de la programación de la prevención y gestión de residuos a nivel local

El cumplimiento de las obligaciones planificadoras (municipios con población superior a 5000 hab.), o la ejecución de las posibilidades de planificación preventiva o de gestión (poblaciones de menos de 5000 hab.), va a encontrarse con barreras políticas, culturales, presupuestarias y organizativas.

En primer lugar, la voluntad política es el elemento principal en la aplicación de la LRSCEC a nivel local, especialmente si tenemos en cuenta que la política de residuos, con perspectiva estratégica, ocupa un espacio residual en el panorama local actual. De hecho, se aprecia una asimetría entre la voluntad política de la UE, donde la economía circular de los recursos es una política económica, no solo ambiental, de primer orden en la estrategia de desarrollo socioeconómico de la UE, y la que se manifiesta a

nivel local, donde la política de residuos sigue siendo una política ambiental de carácter secundario. Esta asimetría en términos de voluntad política, entre la definición de políticas a nivel de la UE y la ejecución y aplicación a escala local española, es, y será, una de las barreras intangibles más relevantes para el cumplimiento normativo y la consecución de objetivos de la LRSCEC.

En segundo lugar, las entidades locales carecen, en términos generales, de una cultura de la planificación de la gestión de los residuos. Realizan una aproximación operativa a los residuos, focalizada en una gestión funcional de los servicios públicos locales, en la inmediatez de los problemas locales y en la resolución de incidencias. No hay, en términos generales, una planificación de la prevención y gestión de residuos a medio plazo, con vistas al cumplimiento de los objetivos normativos.

Vinculada a esto está la cuestión del riesgo elevado de la “muerte *in itinere*” de los planes plurianuales, ligados a los cambios de color político de los Gobiernos locales. Para reducir dicho riesgo será importante que los planes respondan a una naturaleza normativa, para atribuirles suficiente fuerza jurídica y garantizar, en la medida de lo posible, que sean herramienta ejecutiva y orientadora de la gestión municipal a medio-largo plazo, no meros documentos de *soft law* “defenestrados” por los cambios de Gobierno; dinámica lamentablemente bastante habitual en nuestras Administraciones públicas.

En tercer lugar, otro elemento relevante es la existencia de una previsión presupuestaria en los programas municipales, que vaya acompañada de la integración de partidas específicas y propias para la ejecución de proyectos y medidas del programa en los presupuestos municipales.

En cuarto lugar, las entidades locales disponen de una estructura precarizada, con bajo nivel de profesionalización, y más preparada para la gestión inmediata de incidencias que para la planificación de estos servicios para apoyar los objetivos de prevención, reutilización y reciclado de la política de economía circular. Para dar cumplimiento a la LRSCEC y sus objetivos, deben disponer de recursos y conocimiento técnico que permitan construir, desde una comprensión del nuevo “ecosistema político-normativo”, una verdadera estrategia de gestión de recursos a nivel local, mediante el uso adecuado e interconectado de la “caja de herramientas” locales.

El nuevo marco definido por el derecho comunitario de la economía circular y la LRSCEC demanda una gestión estratégica de los recursos a nivel local, que requiere de profundas modificaciones organizativas, regulatorias y culturales, así como un impulso político hasta ahora inexistente

a nivel local. Esto es coherente con las previsiones de la LRSCEC, que prevé que las autoridades competentes se dotarán de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley (art. 12.7 LRSCEC), aunque tenemos dudas de que una previsión de este tipo pueda tener efectos transformativos relevantes para avanzar hacia estructuras profesionalizadas³⁵.

Con relación al cumplimiento de esta obligación por parte de las entidades locales, sería oportuno desarrollar instrumentos y medios de apoyo para fomentar y facilitar el desarrollo de programas de gestión coherentes con la LRSCEC y la planificación autonómica³⁶. Dada la escasa tradición planificadora de las entidades locales y la limitación de recursos, se aprecia a este respecto la necesidad de orientar y apoyar técnicamente a las entidades locales para el desarrollo de los “programas de gestión”, que podría articularse a nivel autonómico o provincial, mediante la previsión de una oficina o unidad de apoyo a las entidades locales, que cubra esta y otras necesidades técnicas en la aplicación de la Ley, la elaboración de documentos tipo y/o guías metodológicas de elaboración de estrategias o programas de gestión. Estos recursos podrían servir también de apoyo para las entidades locales, no obligadas, que desarrollen programas de gestión, y para todas las entidades locales que pretendan desarrollar “programas de prevención” (art. 12.5, letra e, ap. 1.º, LRSCEC) o “estrategias de economía circular”. Estos recursos permitirían dotar de mayor calidad y coherencia con la planificación autonómica a la programación municipal³⁷.

Las entidades locales podrán elaborar los programas de gestión de residuos de forma individual o agrupadas (art. 15.3 LRSCEC). Esto hace que las mancomunidades o los consorcios existentes, o incluso las alternativas de colaboración no institucionalizada, mediante convenios interadministrativos o de contratación conjunta puntual de servicios, que articulan la gestión en común de los servicios recogida y transporte y/o tratamiento, sean el marco territorial idóneo para la elaboración de estos programas de gestión de residuos.

35. En este sentido, destacan los esfuerzos de comunidades autónomas como la catalana, a través de la *Agència de Residus de Catalunya*, para apoyar a las entidades locales con mayores y mejores recursos humanos para la gestión local, mediante el asesoramiento técnico en el desarrollo de sus competencias, o a través del establecimiento del carácter finalista de los instrumentos fiscales sobre el vertido.

36. La Ley 14/2018, de 18 de junio, Foral de Navarra de residuos y suelos contaminados prevé que el Ente Público de Residuos de Navarra coordinará y asesorará a las entidades locales integradas en él, en la elaboración y aprobación de programas de prevención y gestión de residuos (art. 14.2).

37. Pernas García (2022a).

6

Requisitos procedimentales y naturaleza jurídica de los programas de prevención y gestión de residuos locales

Los planes y programas de prevención y gestión de residuos elaborados y aprobados por la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales deberán ser públicos y ser resultado de un proceso participativo.

Así, las autoridades públicas, los interesados y los ciudadanos en general “podrán participar” en la elaboración de los programas locales de prevención de residuos (art. 14) y de gestión de residuos (art. 15), así como en la evaluación de los efectos de dichos planes y programas en el medio ambiente de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Hay que notar a este respecto que los programas de gestión de residuos de competencia local de entidades locales con población superior a los 5000 habitantes, y sus modificaciones, estarán sometidos a evaluación ambiental estratégica (EAE) ordinaria, en la medida en que son programas adoptados o aprobados por la Administración local y su elaboración y adopción es exigida por la LRSCEC; siempre que se cumpla la siguiente condición: “establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental³⁸ y se refieran a la [...] gestión de residuos” (art. 6.1 Ley 21/2013)³⁹. La “modificación menor” de un programa de gestión de residuos, que cumpla las condiciones establecidas en el párrafo anterior, estaría sometida a evaluación ambiental estratégica simplificada. Lo mismo cabe decir de estos programas cuando “establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión” (art. 6.1 Ley 21/2013).

38. De acuerdo con el anexo I de la Ley 21/2013, están sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria los siguientes proyectos de gestión de residuos: “Instalaciones de incineración de residuos peligrosos definidos en el artículo 2.º de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, así como el depósito de seguridad o tratamiento químico”; “Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos definidos en el artículo 2.º de la Ley 7/2022, de 8 de abril, o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento físico-químico con una capacidad superior a 100 t diarias”; “Vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 t por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 t, excluidos los vertederos de residuos inertes” (anexo I, grupo 8, Ley 21/2013). También estarán sometidas a evaluación de impacto ambiental simplificada “las instalaciones de eliminación o valorización de residuos no incluidas en el anexo I, excepto la eliminación o valorización de residuos propios no peligrosos en el lugar de producción” (anexo II, grupo 9, Ley 21/2013).

39. También deberán someterse a EAE ordinaria los programas de gestión de residuos, de entidades locales con población superior a 5000 habitantes, que requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; los sometidos a EAE simplificada cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico; y planes y programas sometidos a EAE simplificada cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor (art. 6.1 Ley 21/2013).

En el caso de programas locales que, estableciendo “un marco para la autorización en el futuro de proyectos”, no cumplan los requisitos del art. 6.1 de la Ley 21/2013, esto es, cuya elaboración y adopción no sea exigible por la LRSCEC y/o no se refieran a la “gestión de residuos”, estarán igualmente sometidos a EAE simplificada. Este puede ser el caso de los programas locales de prevención y de gestión de residuos, en poblaciones iguales o inferiores a 5000 habitantes, ya que su elaboración y adopción no es exigible, de acuerdo con las previsiones de la LRSCEC (y en el caso de los programas de prevención no se refieren a la “gestión de residuos”). Esta exigencia simplificada de EAE se activa cuando estos programas sean el “marco para la autorización en el futuro de proyectos”, orientados por ejemplo a la prevención o a la gestión de residuos (plantas de compostaje, p. ej.).

Por otra parte, programas locales de prevención y de gestión de residuos tendrán carácter público y las autoridades competentes los publicarán de modo accesible en sus páginas web (art. 10.3 LRSCEC). Este aspecto es, sin duda, un elemento de especial relevancia para garantizar la transparencia en la gestión pública de los residuos. De hecho, el informe ECIL 2024 destaca carencias en este ámbito.

Finalmente, la LRSCEC no ofrece luz sobre la naturaleza jurídica de los programas de prevención y gestión de residuos. Sí indica que los planes y programas estatales tienen “carácter programático” (art. 12.1 LRSCEC), lo cual parece abogar por su carácter indicativo de estos planes. Pese a ello, estos planes estatales tienen efectos jurídicos sobre la esfera local en la medida en que son el marco de coordinación dentro del cual debe ejercerse la competencia local de programación de la gestión de residuos (art. 12.5, letra b, LRSCEC), o en que condicionan el otorgamiento de autorizaciones de instalaciones de gestión de residuos de competencia local⁴⁰.

Los planes autonómicos son, de acuerdo con algunas normas autonómicas⁴¹, vinculantes para toda persona física o jurídica, pública o privada, que intervenga en la gestión de residuos⁴², y para los diferentes instrumentos de ordenación urbanística⁴³. Algunas normas autonómicas los configu-

40. Art. 25.10 Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

41. Art. 25.8 Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

42. Art. 19.3 Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia; art. 25.8 Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

43. Art. 25.9 Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

ran como “planes normativos” conforme a la regulación autonómica de ordenación del territorio⁴⁴.

La cuestión de la naturaleza jurídica de los programas locales es un aspecto capital para reforzar su aplicabilidad efectiva y controlar su cumplimiento. La LRSCEC no define nada al respecto. La escasa densidad procedimental de la LRSCEC para la aprobación de los programas y la ausencia de referencia a su aprobación como ordenanza, parece indicar que la LRSCEC opta por un modelo de programación político-programática, sin carácter vinculante.

En muchas ocasiones, nos encontramos con programas locales, de naturaleza político-directiva, que son aprobados mediante meros acuerdos de los órganos de gobierno de las entidades locales o, en el peor de los casos, que simplemente han sido publicados en la web municipal tras una mera elaboración técnica por la correspondiente concejalía, sin aprobación formal. Se trata en buena medida de documentos internos sin efectos jurídicos vinculantes, que fijan meros criterios de *soft law*⁴⁵ o simples objetivos o criterios orientadores de la política municipal de residuos. Este contexto normativo es idóneo para el desarrollo de planes o programas locales con escaso efecto transformador, con una mera vocación “mediática”, que solo busca el efecto político cortoplacista de la generación de una percepción de actuación ambiental local; pero que solo acaba produciendo planes “con vocación de estantería”.

A los solos efectos de la normativa de residuos, debería avanzarse, a mi juicio, hacia un modelo de “plan normativo”, que exija su formalización mediante ordenanza municipal⁴⁶, con independencia de que pueda acompañarse este “corazón jurídico” de la planificación local, con documentos técnicos de referencia necesarios para comprender el contexto aplicativo (análisis de datos sobre la situación de partida, p. ej.) o entender el alcance de sus previsiones. Este carácter normativo permitiría su control judicial; en

44. Art. 15 Ley 8/2019 de residuos y suelos contaminados de las islas Baleares; art. 19.1 Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia; art. 25.2 Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

45. Rodríguez de Santiago (2023: 25). Rodríguez de Santiago entiende que los planes de residuos estudiados, para la elaboración de la monografía indicada, tienen solo la “eficacia directiva propia de planes meramente indicativos” (idem, p. 107).

46. Rodríguez de Santiago (2023: 79-80) entiende que en la actualidad los planes o programas de residuos se encuentran en un punto intermedio entre los planes de gobierno o dirección política, de débil fuerza vinculante, y los planes reguladores del uso del suelo, con fuerza jurídica intensa. Concretamente los categoriza como “planes de transformación material de un ámbito de actuación administrativa”; categoría en la que también integra los planes de vivienda, de carreteras, de salud o de servicios sociales. Esta categoría de planes tiene un definido objeto sectorial y está caracterizada por formas variables de vinculatoriedad.

caso contrario, los programas de naturaleza meramente indicativa o programática solo permiten una tutela política, no judicial⁴⁷.

La LRSCEC debería dejar claro, a mi juicio, que los planes programáticos, meramente político-directivos, sin fuerza jurídicamente vinculante, no pueden tener el carácter de verdaderos planes, a los efectos de dar por cumplidas las obligaciones de planificación de la Ley. Esto no quiere decir que la “planificación político-directiva”, puramente indicativa, sea una opción de modelo planificador inválido, sino que en un contexto, como el actual, de generalizada debilidad de la política local de economía circular, este planteamiento tiene, y tendrá, nulo o escaso efecto en el cumplimiento de objetivos de la LRSCEC.

En este sentido, entiendo que acierta la Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados de la Comunidad Valenciana para fomentar una economía circular cuando exige que los planes locales de recogida de residuos domésticos y municipales, y sus revisiones, deban aprobarse por ordenanza (art. 28.4)⁴⁸. Esta es la vía más idónea para obtener planes jurídicamente vinculantes y con potencial para contribuir al cumplimiento de objetivos de prevención, reutilización y reciclado. Con todo, la capacidad transformadora de los planes nunca está garantizada, pese a su naturaleza normativa, si no existe voluntad política firme a nivel local, aspecto que es el gran debe de la gestión municipal de los residuos.

7

Programas locales de prevención de residuos

7.1

Consideraciones generales

Estamos atendiendo a un cambio transformador en la perspectiva de las políticas de residuos. La normativa comunitaria se ha proyectado, desde los años 70, sobre “el flujo de residuos”, de modo que ha estado centrada en la gestión de la fase final del ciclo de vida de los productos. Desde la aprobación del Plan de Economía Circular de la UE (2020), se ha iniciado un proceso transformador: la normativa extiende su alcance a toda la “cadena

47. Sanz Larruga (2022: 170); Ruiz de Apodaca Espinosa (2015: 232).

48. También se prevé esta exigencia de aprobación mediante ordenanza en la Ley 3/2023 de economía circular de Andalucía (art. 9.5). La Ley Foral 14/2017 de residuos y suelos contaminados de Navarra prevé igualmente que el procedimiento de elaboración y aprobación será el previsto en la legislación de régimen local para las ordenanzas (art. 20.2).

de valor” de los productos, incorporando no solo la fase de residuo, sino también la de diseño, producción y consumo. El marco jurídico-político está redefiniendo su eje-objetivo, desde la gestión de residuos a la prevención y el uso racional de los recursos. En todo caso, es un proceso que está iniciando su camino, y queda mucho por recorrer.

Desde la perspectiva local, debemos tener en cuenta este cambio en el ecosistema político-normativo que empieza a bascular hacia las políticas de prevención de residuos⁴⁹, motivo por el cual entendemos que esta perspectiva preventiva debe ganar peso progresivo en la gestión municipal.

Con todo, parece que la LRSCEC aún no ha integrado plenamente este cambio de paradigma. Como ya hemos indicado, las autoridades competentes de las entidades locales podrán adoptar programas de prevención de residuos (art. 12.5, letra e, 1.º, LRSCEC). Es llamativo que se mantenga el carácter voluntario de la programación preventiva, especialmente tras la incorporación de la exigencia planificadora con relación a la gestión de los residuos, en el caso de poblaciones superiores a 5000 habitantes. No parece coherente con el principio de jerarquía de residuos, que sitúa a la prevención en la cúspide de su orden de prioridades⁵⁰.

Este principio se define en el art. 8, que se incardina en el Capítulo II: “Principios de la política de residuos y competencias administrativas”, de la LRSCEC. De acuerdo con él, las autoridades competentes, “en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos”, aplicarán, “para conseguir el mejor resultado medioambiental global”, la jerarquía de residuos por el siguiente orden de prioridad: prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y eliminación (art. 8.1 LRSCEC). De acuerdo con una interpretación sistemática de la LRSCEC, en torno al principio de jerarquía, las entidades locales deberían priorizar la prevención en el desarrollo de sus planes o programas de gestión de residuos.

Por otra parte, estos programas de prevención podrán aprobarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales. Con todo, cuando los programas de prevención se integren en otros planes y programas, las medidas de prevención y su calendario de aplicación deberán distinguirse claramente (art. 14.2 LRSCEC).

De acuerdo con el Informe ECIL 2024 sobre los programas de prevención y gestión de residuos, la opción elegida por las entidades locales que

49. Véase el tratamiento de las medidas de prevención en la LRSCEC, véase Salamero Teixidó (2022).

50. Véase, por todos, Santamaría Arinas (2022).

han aprobado planes de prevención ha sido su aprobación conjunta con los programas de gestión de residuos; lo cual parece ser la opción más acorde con la necesidad de impulsar la gestión preventiva e integral de recursos en la esfera municipal. Estos planes de gestión integral se aproximan a la aprobación de “estrategias de economía circular”, que es posibilidad que ofrece la LRSCEC a las entidades locales (art. 12.5, letra a, 1.º). Con todo, las estrategias de economía circular pueden ir más allá de la prevención y gestión de residuos y extenderse a otros ámbitos de la gestión municipal que permitan un uso racional de los recursos, como los servicios de transporte público municipal o de abastecimiento de agua potable y de depuración de aguas residuales o la gestión de la energía en edificios municipales. Estas estrategias pueden planificar y definir la gestión circular e integral de estos servicios públicos municipales, de modo, por ejemplo, que el biogás generado por un vertedero de gestión municipal pueda ser utilizado en la flota de transporte público, o que el agua regenerada de una instalación de depuración de aguas residuales pueda ser reutilizada en el servicio de limpieza viaria, evitando el consumo de agua potable.

7.2

Contenido de los programas locales de prevención de residuos

La LRSCEC tiene como finalidad la prevención de la generación de residuos (art. 1.2), que además es el primer criterio en el orden de prioridades de la jerarquía de residuos, que debe orientar a las autoridades competentes en el desarrollo de políticas y legislación en la materia (art. 8.1 LRSCEC).

La “prevención” es definida por la LRSCEC (art. 2, letra z):

“conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto, para reducir:

- 1.º La cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos.
- 2.º Los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados, incluyendo el ahorro en el uso de materiales o energía.
- 3.º El contenido de sustancias peligrosas en materiales y productos”.

Desde el punto de vista de las competencias locales, los programas de prevención deberían tener una proyección principal sobre la fase de distribución y consumo de los productos, en la medida en que tiene una limitada capacidad de actuación, salvo acuerdo con los sectores económicos muni-

cipales, sobre las fases de concepción, diseño y producción, sobre las que tienen una mayor incidencia potencial el ámbito estatal y el autonómico, tanto en el plano regulatorio como de gestión.

Dicho esto, la LRSCEC establece, de modo genérico, el alcance y contenido potencial de los planes o programas de prevención. Los programas de prevención “contendrán” las medidas establecidas en el art. 18.1, así como programas específicos de prevención de los residuos alimentarios y las medidas de reducción del consumo de plásticos de un solo uso previstas en el art. 55 LRSCEC (art. 14.1 LRSCEC)⁵¹.

7.2.1

Fines preventivos que deben orientar la definición de objetivos y medidas de los planes de prevención

El art. 18 LRSCEC, más que definir medidas, establece una relación de fines que deben orientar su determinación a escala local, a la hora de definir el contenido tanto de la planificación como de las ordenanzas municipales⁵², y siempre en el marco de las competencias municipales.

Partiendo de los fines determinados en el art. 18, que son coherentes con las competencias municipales, podemos destacar, de modo sintético, los siguientes objetivos concretos para la definición de medidas en los programas de prevención municipal:

- Fomentar la donación y promover sistemas de reparación, reutilización y actualización, particularmente centrados en los aparatos eléctricos y electrónicos, las pilas, los productos textiles, los muebles y enseres, los envases y los productos de construcción (art. 18.1, letra d), que son seguramente los materiales y productos con mayor potencial en términos de reutilización.
- Promover la reparación, reutilización y actualización de productos (art. 18.1, letra e).
- Reducir la generación de residuos alimentarios (art. 18.1, letra g) y fomentar la donación de alimentos⁵³ y otros tipos de redistribución para consumo humano (art. 18.1, letra h).

51. Palomar y Sánchez (2023: 118).

52. La LRSCEC dispone que las medidas en el art. 18.1 “podrán ser establecidas y desarrolladas reglamentariamente” (18.1, *in fine*, LRSCEC).

53. El I Plan de Acción de Economía Circular (2021-2023) de la Estrategia Española de Economía Circular 2030 prevé la adopción de sendas normas reglamentarias en materia de impulso a la donación de alimentos y sobre reutilización de envases y congelación de producto para donación dirigida, esta última, al comercio minorista.

- Reducir la generación de residuos, particularmente los que no son aptos para su preparación para la reutilización y el reciclado (art. 18.1, letra j).
- Adoptar medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura dispersa procedente de esos productos (art. 18.1, letras k y l).
- Desarrollar campañas de información y sensibilización para la prevención de residuos y el abandono de basura dispersa (art. 18.1, letra m). En este sentido, desde mi punto de vista, sería oportuno incidir en los costes económicos de una generación excesiva de residuos y de una deficiente recogida separada, con la finalidad de que el ciudadano pueda visibilizar la relación entre una gestión eficiente de los residuos —que representan los contratos de mayor coste municipal— y la financiación de otras políticas públicas municipales.
- Promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materiales, sustancias u objetos para los que se haya declarado el fin de condición de residuo (art. 18.1, letra n), mediante, por ejemplo, la realización de acuerdos con sectores productivos, el impulso de actuaciones de capacitación e información o el fomento de iniciativas de intercambio de información entre operadores económicos.
- Promover la reducción de la generación de residuos en el ámbito del comercio, mediante la venta de productos a granel, la venta y el empleo de envases o dispositivos reutilizables, entre otros (art. 18.1, letra ñ).

7.2.2

La integración de un programa específico de prevención de residuos alimentarios. Novedades y desarrollos previsibles en el marco normativo

Los programas locales de prevención “contendrán” un programa específico de prevención de los residuos alimentarios⁵⁴ (art. 14.1 LRSCEC). Así, las enti-

54. Indicamos a continuación, y de modo telegráfico, algunos datos reveladores de la importancia del impacto ambiental del desperdicio alimentario: un tercio de la producción de alimentos se pierde o desperdicia (FAO, 2011); una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero se derivan del sector agroalimentario; un 30 % de la superficie agrícola del mundo se usa anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician (IPCC, 2019). Asimismo, no se puede ignorar la vertiente económica del problema. En 2020 se generaron 58,5 millones de toneladas anuales de residuos alimentarios, que representan una media de 131

dades locales podrán establecer también medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, “teniendo en cuenta” lo establecido en los programas estatal y autonómico. Estas medidas podrán desarrollarse en colaboración con los “establecimientos de restauración y distribución de alimentos” (art. 19.1, *in fine*, LRSCEC).

Las entidades locales adoptarán medidas para fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano (art. 18.1, h, LRSCEC), que pueden articularse a través del correspondiente plan de prevención. Con esta finalidad, la LRSCEC prevé igualmente la posibilidad de establecer bonificaciones de hasta el 95 % de la cuota de la tasa o de la prestación patrimonial no tributaria (PPNT) del servicio de recogida para empresas de distribución alimentaria y de restauración. Esta bonificación solo podrá beneficiar a aquellas empresas de los sectores indicados que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local (art. 19.4, disposición final 1.^a, LRSCEC; art. 24.6, Ley reguladora de las haciendas locales)⁵⁵.

A este marco básico de la LRSCEC se sumarán en breve la aprobación de la futura Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y de la Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, ambas normas en fase de tramitación en estos momentos. Ambos textos deben tenerse en cuenta en los procesos de programación local de la prevención de los residuos, con la finalidad de orientar las actuaciones en el sentido previsible de las futuras normas.

En noviembre de 2023, la Comisión Europea impulsó la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

kg cápita en la UE, y que tienen un valor de mercado estimado de 132 000 millones de euros UE. Los costes anuales de recogida y tratamiento de residuos alimentarios en la UE representan 9300 millones de euros. Datos de la exposición de motivos de la Comisión Europea de la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos [Bruselas, 17.11.2023, COM (2023) 420 final/2].

55. La disposición final primera de la LRSCEC ha modificado el art. 24 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al que se añade un apdo. 6 con la siguiente redacción: “6. Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local. Las ordenanzas especificarán los aspectos sustantivos y formales de la bonificación regulada en este apartado”.

Esta propuesta establece objetivos de reducción de residuos alimentarios (art. 9.1 bis)⁵⁶, cuyo seguimiento deberá ser llevado a cabo por autoridades competentes responsables de las medidas de reducción de residuos alimentarios, que deberán designar los Estados miembros (art. 29 bis.2). En cuanto a las medidas preventivas propuestas, estas son definidas de forma general e inconcreta, ofreciendo un margen amplio, seguramente excesivo, a los Estados miembros para determinar los medios para cumplir los objetivos⁵⁷. Este enfoque, que huye de la ordenación de sectores implicados en la generación de residuos, es coherente con la opción política de la Comisión adoptada hasta el momento en esta materia, más proclive a medidas basadas en el incentivo e intercambio de buenas prácticas⁵⁸ que en establecer requisitos administrativos precisos para los agentes públicos y privados de la cadena de valor alimentaria. Esto es el reflejo de una política ambiental y de gestión económica de recursos que se encuentra en una fase embrionaria, y seguramente del peso de los intereses de determinados sectores económicos en los procesos regulatorios.

Como elemento destacado, referido al tema de estudio de este trabajo, destaca la exigencia de los Estados miembros de revisar y adaptar los programas de prevención de residuos alimentarios, con la finalidad de alcanzar los objetivos (art. 29 bis) y de integrar las medidas previstas (art. 9.1 bis) en la modificación propuesta de la Directiva marco de residuos.

Desde enero de 2024, se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

56. El art. 9 bis, apartado cuarto, de la propuesta, prevé objetivos de reducción de residuos alimentarios, a cumplir antes de 31 de diciembre de 2030, que deberán ser revisados en 2027: 10 % de la generación en la transformación y la fabricación con relación a datos de 2020 (aunque en primera lectura el Parlamento Europeo (PE) propone extenderlo al 20 %); 30 % de la generación per cápita, conjuntamente en la venta minorista y otros tipos de distribución, en los restaurantes y servicios alimentarios, así como en los hogares (2020) (el PE propone un objetivo del 40 % en primera lectura).

57. Los Estados miembros adoptarán las siguientes medidas de prevención de la generación de residuos: desarrollar y apoyar "intervenciones" para el cambio de comportamiento; campañas de información para la sensibilización; detectar y abordar las ineficiencias en el funcionamiento de la cadena alimentaria y apoyar la cooperación entre todos los agentes, garantizando al mismo tiempo una distribución justa de los costes y beneficios de las medidas de prevención; fomentar la donación y otros medios de distribución para el consumo humano con carácter prioritario; apoyar la formación y el desarrollo de competencias y facilitar el acceso a la financiación a las pymes y entidades de economía social; identificar ineficiencias y apoyar la cooperación entre los agentes de la cadena de valor (art. 9 bis., apdo. 1). En primera lectura, el PE ha propuesto algunas medidas complementarias como promover la comercialización de fruta y hortalizas "feas"; fomentar soluciones innovadoras, como sistemas de envases inteligentes; apostar por un etiquetado de fechas más claro referido al consumo preferente y a las fechas de caducidad; vigilar las prácticas desleales, etc.

58. Muestra de ello es la creación en 2016 de la Plataforma de la UE para las pérdidas y el desperdicio de alimentos y la adopción de las Directrices para facilitar la donación de alimentos y la utilización de antiguos alimentos como pienso (2017) y de las Recomendaciones de actuación en materia de prevención de residuos alimentarios (2019).

Establece obligaciones de las “administraciones públicas”, orientadas a la realización, fundamentalmente, de medidas de fomento, que podrían articularse, en su caso, a través de los correspondientes programas locales de prevención⁵⁹.

El Proyecto de Ley reitera la posibilidad de que las entidades locales elaboren, individualmente o agrupadas, “programas de gestión del desperdicio alimentario” de conformidad y en coordinación con el Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario del Estado y con los programas autonómicos (art. 15.3). Aunque el proyecto alude a la “gestión” del desperdicio alimentario, de acuerdo con el objeto de la Ley y la denominación del art. 15 —“planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario”—, el legislador parece querer aludir a la aprobación de programas de “prevención”⁶⁰.

El proyecto parece abrir la posibilidad a su aprobación autónoma, con independencia de los programas locales de prevención de residuos, con perspectiva más amplia, de la LRSCEC. Con todo, teniendo en cuenta, tal como hemos indicado, que los programas locales de prevención deben integrar, cuando se adopten, un programa específico sobre prevención de residuo alimentario (art. 14.1 LRSCEC), solo tendría sentido su aprobación autónoma cuando se opte por desplegar las políticas de prevención de modo progresivo, empezando exclusivamente por la prevención del desperdicio alimentario.

59. El art. 10 define las obligaciones de las Administraciones públicas: “a) Colaborar con las restantes Administraciones y agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario; b) Llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; c) Elaborar guías de buenas prácticas encaminadas a mejorar la gestión alimentaria y con ello disminuir las pérdidas y el desperdicio alimentario; d) Ofrecer información sobre programas de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario; e) Poner a disposición de los agentes de la cadena alimentaria, modelos de planes de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; f) Formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras en una mejor planificación de los menús y de sus compras, en una compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, de proximidad o locales), en la cocina de reaprovechamiento, las buenas prácticas de almacenamiento, la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente, y el reciclaje y materiales de envasado; g) Promover la prevención del desperdicio e informar al consumidor sobre los hábitos de consumo más responsables; h) Asesorar e informar a las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación y redistribución de alimentos aptos para el consumo humano”.

60. El Proyecto de Ley “tiene por objeto la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria; establecer una jerarquía de prioridades; facilitar la donación de alimentos y contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable; con la finalidad general de lograr una producción y consumo más sostenible; y de sensibilizar, formar y movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos, sin perjuicio de las necesarias garantías de inocuidad de los alimentos” (art. 1.1).

En cuanto al contenido de los programas locales de desperdicio alimentario, el Proyecto de Ley dispone que en su elaboración se tendrá “especial consideración” a las “medidas que reduzcan de forma significativa la pobreza y garanticen la seguridad alimentaria”⁶¹ (art. 15.4). Los objetivos del Proyecto de Ley no están solo destinados al uso racional y sostenible de los recursos, sino también a “contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable” (art. 1.1)⁶².

Asimismo, el Proyecto de Ley prevé la posible adopción de medidas de buenas prácticas por parte de las Administraciones públicas, en colaboración con las empresas que venden alimentos al consumidor final (art. 11)⁶³ o con el sector de la hostelería (art. 12)⁶⁴. Esta relación de posibles medidas de colaboración público-privada podrá ser incorporada en los programas locales de prevención de residuos, y articulada a través de instrumentos como la compra pública verde, las subvenciones, los acuerdos voluntarios con empresas o las actuaciones de información o sensibilización.

61. La dimensión social y ética del desperdicio alimentario se entiende fácilmente si tenemos en cuenta que en la Unión Europea viven 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, es decir, más del 15 % de los ciudadanos perciben una renta inferior al 60 % de la renta media de su país de residencia. Además, 16 millones reciben ayuda alimentaria de organismos de beneficencia [Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI))].

62. Como fines específicos del Proyecto de Ley se indican, en este orden de cosas, los siguientes: “d) Promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano; [...] f) Dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030” (art. 1.2).

63. Entre las medidas previstas destacamos las siguientes: trabajar en el desarrollo de protocolos específicos para reducir a mínimos las pérdidas y el desperdicio alimentario a lo largo de la cadena de transporte y almacenamiento; incentivar la venta de productos de fecha de consumo preferente o de caducidad próxima; con el comercio minorista, disponer de líneas de venta de productos “feos”, “imperfectos” o “poco estéticos”, promover productos de temporada, proximidad, ecológicos, e incorporar y mejorar la información sobre aprovechamiento de alimentos; formar y sensibilizar a las personas, ya sea sujetas a un relación laboral o de voluntariado; exponer en lugar visible propuestas de divulgación de las Administraciones competentes para las personas consumidoras relativas a una mejor planificación de los menús, de sus compras, compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos), cocina de reaprovechamiento, buenas prácticas de almacenamiento, correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente, y reciclaje y materiales de envasado para sensibilizar al consumidor sobre estas cuestiones (art. 11).

64. Entre las actuaciones recogidas en el Proyecto de Ley destacamos las siguientes, por su potencial, a mi juicio, para ser integradas en los programas locales de prevención: fomentar la incorporación de criterios de compra sostenible (referidos a alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos) para reducir la huella ambiental y promocionar la economía de proximidad; promover la flexibilización de los menús para que el consumidor pueda elegir guarnición o raciones de distinto tamaño; fomentar la donación de alimentos con fines sociales; fomentar la entrega a instalaciones de compostaje de restos alimentarios conforme a la normativa de residuos (art. 12).

7.3

Metodología para la elaboración de los programas de prevención: un “modelo para armar” por parte de las autoridades locales

A la hora de elaborar los programas de prevención, las autoridades competentes “describirán la situación de partida, las medidas y objetivos de prevención existentes y su contribución a la prevención de residuos”; “describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del anexo V a la prevención de residuos”; y “evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el anexo VI u otras medidas adecuadas” (art. 14.1, LRSCEC). No se entiende esta concepción descriptiva de los planes, cuando deben ser herramientas conformadoras de la actividad administrativa; documentos vinculantes y ejecutivos que establecen medios, organización y recursos para alcanzar determinados objetivos con una perspectiva plurianual. En todo caso, partiendo del escenario normativo de la LRSCEC, la aprobación de modelos de planes o programas a nivel estatal y/o autonómico puede ser un recurso complementario de interés para evitar planes descriptivos y discursivos, de extensión innecesaria, que nacen como herramientas inservibles para la transformación efectiva para avanzar con firmeza hacia el cumplimiento de objetivos.

La LRSCEC establece un escenario metodológico abierto y flexible. Define una “caja de herramientas”, previstas en los anexos V y VI, que deben ser consideradas por las autoridades locales. Con todo, a ellas les corresponde definir las concretas medidas que serán integradas en el programa, entre las previstas a modo ejemplificativo en los indicados anexos. Las entidades locales deben armar el “puzle” de la programación preventiva eligiendo las “piezas” que consideren más pertinentes para el cumplimiento de objetivos del plan.

Teniendo en cuenta el escenario de escasa voluntad política en materia de residuos y la ausencia de una cultura preventiva y planificadora en el ámbito local, la LRSCEC debería haber establecido el carácter obligatorio de los programas preventivos, al menos para municipios de un cierto tamaño poblacional, y definido una estructura y medidas mínimas a aplicar para el contenido de los planes.

Volviendo al texto de la LRSCEC, en el proceso de elaboración del programa se concretará, en primer término, el papel de los instrumentos económicos, tal y como son definidos en el anexo V. Incluirá una “descripción, cuando proceda, de la contribución de los instrumentos económicos”. Aunque el art. 24.3 parece invitar, únicamente, a evaluar la contribución de los instrumentos económicos, recordemos que las autoridades competentes están obligadas al recurso a los

instrumentos económicos para la aplicación de la jerarquía de residuos (art. 8.2 LRSCEC)⁶⁵. La LRSCEC establece una obligación general de utilización de los instrumentos económicos, aunque no parece exigir su integración efectiva como medidas de los programas de prevención, sino simplemente una evaluación, “cuando proceda”, de su contribución.

Así, en la elaboración de los programas de prevención, las entidades locales disponen de una amplia discrecionalidad para determinar si quieren aplicar instrumentos económicos y, en ese caso, para definir cuáles van a utilizar dentro de la panoplia de los previstos en el anexo V, sin perjuicio de las obligaciones que establece la LRSCEC, con relación a determinados instrumentos, como las tasas de residuos (art. 11.4 LRSCEC).

Destacamos a continuación, entre los instrumentos del anexo V, aquellos que pueden tener, a nuestro juicio, un mayor protagonismo en la planificación y gestión local:

- Sistemas de pago por generación 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.
- Incentivos fiscales a la donación de productos, en particular de alimentos.
- Sistemas de depósito y devolución para incentivar la recogida eficiente de productos y materiales usados.
- Correcta planificación de inversiones en infraestructuras de gestión de residuos, en particular a través de fondos de la UE.
- 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 productos⁶⁶.
- Supresión progresiva de subvenciones no compatibles con la jerarquía de residuos.

65. Compartimos en todo caso la crítica al art. 8.2 LRSCEC, que realiza el profesor Santamaría Arinas (2022: 75), que indica que la obligatoriedad de utilización de instrumentos económicos “no parece asegurada con la mera remisión a los 15 ‘ejemplos’ del anexo V”. “Ni tampoco [sigue diciendo] con la previsión según la cual los programas de prevención ‘describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del anexo V a la prevención de residuos’ [art. 14.1.b) de la Ley]. Sin poner en duda su valor ilustrativo, cabe cuestionar que la mera reproducción literal sea la mejor técnica para proceder a la transposición de los ‘instrumentos económicos’ sugeridos por la DMR”.

66. La Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para fomentar la economía circular de la Comunitat Valenciana prevé la aprobación de un plan autonómico de contratación pública sostenible con la finalidad de prevenir la generación de residuos y de impulsar la economía circular (art. 34). También destacan en este sentido los arts. 11 y 12 de la Ley 3/2023 de economía circular de Andalucía.

- Uso de medidas fiscales o de otros medios para promover la utilización de productos y materiales preparados para su reutilización o reciclado.
- Campañas de concienciación pública, en particular sobre la jerarquía de residuos, la recogida separada, la prevención de residuos y la reducción de los vertidos de basura dispersa, e inclusión de estas cuestiones en la educación y la formación.
- Promoción continua del diálogo y la cooperación entre todos los interesados en la gestión de los residuos, y fomento de los acuerdos voluntarios y la presentación de informes sobre residuos por parte de las empresas.

En segundo lugar, en el proceso de elaboración de los programas de prevención, las autoridades locales deberán “evaluar la utilidad” de las medidas preventivas que, a modo ejemplificativo, recoge el anexo VI de la LRSCEC. Se deja, por tanto, en manos de las entidades locales qué medidas aplicar de las previstas en la “caja de herramientas” del anexo VI. Reiteramos aquí las reflexiones realizadas en este apartado sobre el enfoque descriptivo de la LRSCEC, que deja en manos de las entidades locales la conformación de las medidas concretas de los planes, sin establecer un contenido sustantivo mínimo obligatorio.

Tal y como hemos destacado con relación a los instrumentos económicos del anexo V, indicamos a continuación aquellas actuaciones preventivas del anexo VI, más acordes con el ámbito competencial propio de las entidades locales, que se proyectan fundamentalmente en la “fase de consumo y de uso”:

- Medidas de sustitución de plásticos de un solo uso cuando existan productos reutilizables alternativos.
- Campañas de sensibilización e información dirigidas al público en general o a un grupo concreto de consumidores.
- Promoción de etiquetas ambientales ecológicas.
- Acuerdos con la industria, especialmente con relación al comercio minorista, sobre la disponibilidad de información acerca de la prevención de residuos, o con el canal HORECA, referidos al fomento de la utilización de envases reutilizables y al ofrecimiento a los clientes de los excedentes de la comida no consumida, o a la integración de criterios ambientales y de prevención de residuos en la contratación de materiales y servicios.
- Incorporación de criterios medioambientales y de prevención de la generación de residuos en las compras del sector público y de las empresas.

- Promoción de la reutilización o preparación para la reutilización de productos desechados, especialmente mediante medidas educativas, económicas, logísticas o de otro tipo, como el apoyo a los centros y redes autorizados de recogida y reutilización, así como la promoción de su creación, especialmente en las regiones con elevada densidad de población o donde no existieran tales centros y redes. Se prestará especial atención a la promoción de las entidades de la economía social para la gestión de los centros.
- Disminución del consumo de productos envasados, promoción del uso responsable del papel, de la “desmaterialización” de la información y la reutilización de libros de texto y lectura, y fomento de envases reciclables y biodegradables o fabricados con materias primas renovables, de productos a granel y de servicios o bienes inmateriales.
- Medidas para evitar el desperdicio alimentario y fomentar el consumo responsable, tales como acuerdos con los comercios para minimizar los alimentos caducados, establecer pautas para consumidores, restauración y actividades con comedor para aprovechar los alimentos sobrantes, crear vías de aprovechamiento de excedentes en buen estado a través de iniciativas sociales (comedores populares, bancos de alimentos, etc.).

La Ley 5/2022, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, completa la estructura de los programas de prevención. Partiendo de las previsiones ya comentadas —integradas en el art. 14.1 LRSCEC—, la Ley valenciana es algo más enérgica a la hora de exigir la integración de objetivos generales y específicos, con plazos de cumplimiento de medidas y su calendario de aplicación, e indicadores de seguimiento (art. 24.3).

La aprobación de los planes de prevención implica el inicio de un proceso de mejora continua en atención a los resultados y la experiencia aplicada. Por ello, cada seis años se llevará a cabo una evaluación de los programas de prevención de residuos⁶⁷. Esta evaluación incluirá un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas, cuyos resultados deberán estar accesibles al público. Para llevar a cabo dicha evaluación, se utilizarán indicado-

⁶⁷. Hay que tener en cuenta que el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario prevé que la revisión de los “programas de gestión del desperdicio alimentario” se deberá realizar cada cuatro años (art. 15.5 LRSCEC). Aunque se habla de “gestión”, de acuerdo con el objeto de la Ley y la denominación del art. 15 —planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario—, parece que el legislador quiere referirse a la aprobación de programas de “prevención”.

res y objetivos cualitativos o cuantitativos adecuados, sobre todo respecto a la cantidad de residuos generados (art. 14.3 LRSCEC). Todo programa de prevención deberá integrar, en consecuencia, un sistema efectivo de seguimiento de los objetivos y resultados del plan, que establezca los indicadores y la metodología para la revisión periódica del programa, que deberá respetar exigencias normativas en este plano⁶⁸.

8

Programas locales de gestión de residuos

8.1

Consideraciones generales

Con carácter general, y de acuerdo con el marco normativo previo a la LRSCEC, las entidades locales podían acudir a la técnica de la planificación para la “gestión de residuos de competencia local”. Siempre se ha planteado como una técnica de uso meramente potestativo por parte de las Administraciones locales. Esto es el reflejo de un contexto local que hasta ahora se ha caracterizado por la consideración de la política de residuos local como un elemento secundario, sin visión estratégica, referido a la gestión racional de los recursos, y solo focalizado en la prestación de un servicio público a la ciudadanía, sin pretensiones profundas de apoyo a la política de economía circular.

En el marco del impulso comunitario reciente a las políticas de economía circular, se pone en evidencia lo inoportuno de esta previsión potestativa, si tenemos en cuenta que son las entidades locales las responsables de la gestión de los residuos municipales de su competencia y, en consecuencia, los actores principales de la consecución de los objetivos comunitarios de prevención, reutilización y reciclado en este ámbito⁶⁹. La LRSCEC ha supuesto un importante cambio de paso.

68. La LRSCEC dispone que la supervisión y la evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, en particular sobre la reutilización y sobre la prevención de residuos alimentarios, se llevarán a cabo conforme a la metodología común adoptada a nivel de la Unión Europea. A estos efectos, así como para dar cumplimiento a las obligaciones de información en materia de prevención de residuos, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico podrá desarrollar por orden ministerial los procedimientos de obtención de la información (art. 14.3, párr. 2.º, LRSCEC).

69. Sanz Larruga (2022: 157-158) considera, acertadamente, que “una de las grandes claves de la gestión de residuos en aplicación de la nueva LRSCEC está en la promoción de los programas locales de gestión de residuos y su mejor coordinación con los planes autonómicos y el Plan Estatal”.

En primer término, la norma dispone que las entidades locales, en el marco de sus competencias, “podrán elaborar” programas de gestión de residuos de conformidad y “en coordinación” con el Plan estatal marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos (art. 15.3 LRSCEC). Con todo, como hemos indicado, las entidades locales —las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, las diputaciones forales— con una población de derecho superior a 5000 habitantes deberán aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales, “de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos”.

Los planes estatal y autonómicos actúan como elementos de coordinación de la actividad local en materia de gestión de residuos, de acuerdo con las propias previsiones del art. 59 LBRL. Así, las entidades locales ejercerán las facultades de programación otorgadas por la LRSCEC en el marco de las previsiones de la planificación estatal y autonómica (art. 59.a, *in fine*, LBRL).

8.2

Ausencia de metodología y de un contenido mínimo de los programas locales de gestión de residuos

A la hora de elaborar los programas de prevención, la LRSCEC establece, como hemos visto, una metodología de aprobación de los planes, si bien es cierto que muy somera. Las autoridades competentes “describirán la situación de partida, las medidas y objetivos de prevención existentes y su contribución a la prevención de residuos”; “describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del anexo V a la prevención de residuos; y “evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el anexo VI u otras medidas adecuadas” (art. 14.1 LRSCEC). No se recoge ninguna previsión similar para los programas locales de gestión de residuos; tan solo se prevé un contenido —mínimo, que puede extenderse a otros contenidos de mayor alcance— para los planes autonómicos en el anexo VII.

Con todo, y de modo similar a como se indica expresamente en la Ley para los programas de prevención, la propia naturaleza de la actividad administrativa de planificación exige la previa realización de un diagnóstico, de un juicio de pronóstico sobre la evolución y la determinación de objetivos y medios para alcanzarlos, mediante la ponderación entre alternativas⁷⁰. En un modelo estratégico, profesionalizado y eficiente de la gestión de residuos municipal, que parece prescribir el nuevo “ecosistema” jurídico-político de la

70. Rodríguez de Santiago (2023: 20-22).

economía circular, la ponderación entre alternativas de actuación, sobre la base de datos de calidad sobre rendimientos ambientales y costes del sistema, debe ser el corazón del proceso de planificación.

Para definir el contenido de los programas locales, habrá que atender en primer término a la definición de “gestión de residuos” de la LRSCEC: “como la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas; así como la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos” (art. 2, letra n). La “gestión de residuos” de competencia local, y su planificación, se proyecta sobre las distintas fases de la gestión pública: recogida; transporte; y tratamiento (valorización y eliminación) de residuos.

Además, el alcance de la programación municipal deberá extenderse al ámbito de los “residuos de competencia local” (art. 2, ar), que se extienden a los “residuos domésticos” —que pueden tener su origen en el hogar y en los establecimientos industriales y comerciales— y, en su caso, a los “residuos comerciales”, de acuerdo con las previsiones del art. 12.5, letra e, ap. 2.º, LRSCEC. Con todo, la programación local, con el acompañamiento de las correspondientes ordenanzas de residuos, debería proyectarse sobre los “residuos municipales”, que abarcan no solo los “residuos de competencia local”, sino aquellos que, en su caso, son gestionados de forma privada por los productores comerciales. Decimos que la programación se debería proyectar también sobre ellos, ya que los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado, integrados en la LRSCEC, están definidos por referencia a los “residuos municipales” (art. 26), y que las entidades locales están obligadas a recopilar información sobre residuos comerciales no peligrosos no gestionados por ellas, sino de forma privada (art. 12.5, letra c).

En todo caso, esta cuestión de la determinación del alcance del sistema local de gestión de residuos, vinculado a las definiciones de la Ley —“residuos de competencia local”, “residuos domésticos”, “residuos comerciales”, “residuos industriales”, “residuos municipales”—, merece más matices en el análisis que no realizamos en esta sede, para no desviarnos del objeto principal de este artículo⁷¹.

La LRSCEC no establece un contenido mínimo obligatorio para los programas locales de gestión de residuos; ni siquiera el mínimo establecido para los programas de prevención en el art. 14, ya comentados en el apartado correspondiente. La Comisión Europea ha elaborado un documento de

71. Nos remitimos al análisis realizado sobre esta cuestión en Pernas García (2022a).

soft law para la preparación de los planes o programas de gestión de residuos, que puede servir de referencia para las entidades locales en su proceso de elaboración⁷². Igualmente pueden tomarse en consideración, siempre desde la perspectiva del ámbito competencial municipal, los contenidos mínimos determinados para los planes estatal (art. 15.1 LRSCEC) y autonómicos (art. 15.2 y anexo VII LRSCEC)⁷³. También sería relevante disponer de mecanismos *online* institucionales para el intercambio de experiencias, que permitan tener acceso a los programas locales de “los mejores de la clase” en el municipalismo español.

La normativa autonómica sí ha hecho esfuerzos en este sentido, como es el caso de la Ley valenciana⁷⁴ o la gallega⁷⁵, lo cual contribuye a mejorar, al menos en potencia, la calidad de los planes locales. La Ley valenciana incide en elementos tan importantes como la integración de los planes de prevención, la definición de los medios materiales, económicos y humanos necesarios para la aplicación del plan o la definición concreta del modelo de recogida separada.

La Ley 3/2023 de economía circular de Andalucía, por su parte, establece que los “planes locales de economía circular” deberán analizar los “costes de gestión de los residuos de competencia municipal, entre los que se incluyen los de implantación y explotación de las infraestructuras para la recogida y el tratamiento de competencia municipal” (art. 9.3). Este aspecto es capital. La LRSCEC debería exigir la realización de un estudio de costes vinculados al análisis de diversas alternativas de gestión y tratamiento, como requisito necesario para la elaboración de planes o programas de gestión de residuos, tanto a nivel autonómico⁷⁶ como

72. Comisión Europea, *Preparing a Waste Management Plan. A methodological guidance Note*, 2012, que puede consultarse *online*.

73. Sobre esta cuestión, véase Sanz Larruga (2022: 160-163). Véanse en este mismo trabajo los contenidos mínimos determinados para los planes autonómicos por parte de la legislación autonómica (ídem, pp. 162 y ss.).

74. El art. 27.2 de la Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de una economía circular de la Comunitat Valenciana, establece un contenido mínimo para los “planes locales de recogida de residuos domésticos y municipales”.

75. La Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia, dispone que “el contenido de dichos programas se ajustará al contenido mínimo exigido, en su caso, para los planes autonómicos de gestión de residuos y para los programas autonómicos de prevención de residuos”. En la medida en que la LRSCEC (arts. 14 y 15, y anexo VII) y la Ley gallega (en su art. 18) establecen un contenido mínimo para los planes autonómicos de gestión y de prevención, los programas locales de prevención y gestión deben ajustarse en Galicia a dichas determinaciones.

76. Aunque no se corresponde con la necesidad apuntada de un análisis comparativo de costes de varias alternativas de gestión e inversión, el anexo VII exige que los planes autonómicos de gestión integren “una evaluación de las inversiones y otros medios financieros necesarios para satisfacer esas necesidades, en particular para las autoridades locales”. “Adicionalmente se incluirá información sobre las fuentes de ingresos disponibles para compensar los costes de explotación y mantenimiento”.

local. La planificación o programación en este ámbito debe elegir las opciones de gestión que, permitiendo cumplir los objetivos de prevención, reutilización y reciclado, ofrezcan mejores rendimientos en términos de sostenibilidad financiera.

Esta afirmación se refuerza en el nuevo marco normativo definido por la LRSCEC. Los instrumentos económicos tienen el potencial para romper la falsa dicotomía entre medio ambiente y economía en la gestión de los residuos. En este nuevo “ecosistema” de instrumentos económicos, el camino para la eficiencia económica de la gestión de residuos de competencia local solo puede venir de la mano del cumplimiento de los objetivos ambientales; siempre, claro está, que funcionen bien los instrumentos económicos previstos —particularmente, el impuesto de vertido, incineración y coincineración, la responsabilidad ampliada del productor y las tasas municipales—, lo cual puede verse condicionado por la precaria voluntad política en materia de residuos o la muy mejorable capacidad y conocimiento del sector público⁷⁷. Para valorar estos condicionantes en el adecuado funcionamiento del engranaje de los instrumentos económicos, veremos en 2025, por ejemplo, cuántos ayuntamientos han aprobado una tasa que refleje el coste real de la gestión de los residuos y permita la implantación de un pago por generación; en qué medida las entidades autonómicas o supramunicipales repercuten totalmente a los ayuntamientos el coste del pago del impuesto de vertido, incineración y coincineración; o cuál ha sido el resultado económico para las entidades locales del proceso de negociación entre las entidades públicas y sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases.

El análisis de costes es fundamental, igualmente, debido a la necesidad de “transparentar” los costes en la gestión de los residuos, como un elemento fundamental para “visibilizar” los sobrecostes económicos y el impacto en términos de políticas públicas de una mala gestión de residuos a nivel municipal. Esto es esencial para activar la voluntad política a nivel municipal en pro del cumplimiento de los objetivos de la Ley y del principio de jerarquía de residuos; también para legitimar los modelos de alta eficiencia en la gestión de residuos, como única vía, en el nuevo marco normativo de la LRSCEC, para alcanzar elevados niveles de eficiencia ambiental y económica a escala local.

⁷⁷. La Ley Andaluza acierta al indicar que, “para la elaboración, así como para el correcto desarrollo” de los planes locales, la Administración de la Junta de Andalucía acordará la dotación de recursos económicos en el marco de lo establecido en el art. 25 de la Ley 5/2020, de 11 de junio (art. 9.6).

8.3

Requisitos para la elaboración de los programas locales de gestión de residuos municipales

Estos programas locales de gestión de residuos, del mismo modo que los planes estales y autonómicos, se elaborarán respetando una serie de exigencias, que afectan tanto a las entidades obligadas a aprobarlos como a aquellas que opten por su adopción, aunque no estén obligadas legalmente.

En primer lugar, los programas locales de gestión deberán “respetar” los objetivos de prevención, reutilización y reciclado establecidos en la LRSCEC, ya indicados en uno de los apartados iniciales de este trabajo. Los programas son el instrumento principal para realizar el tránsito de una gestión puramente operacional de los servicios de gestión de residuos a una gestión estratégica de los recursos, orientada a la realización de los objetivos de la política comunitaria de economía circular.

En segundo lugar, deberán respetarse los requisitos de planificación de residuos establecidos en las normas de cada uno de los flujos de residuos. La LRSCEC alude “en particular” a los envases y residuos de envases, aunque deberá atenderse a otras normas, como, por ejemplo, la de depósito en vertedero⁷⁸. Por centrarnos en la referencia expresa de la Ley a la normativa de envases, los programas locales de gestión deberán contener un “capítulo específico sobre envases y residuos de envases” (art. 4.2 RD 1055/2022).

En tercer lugar, los programas deben integrar las medidas necesarias para el cumplimiento de las exigencias de la Ley en materia de biorresiduos, contenidas en el art. 28⁷⁹. Estas medidas deberán estar orientadas a la recogida separada de esta fracción, a través de “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 di-

⁷⁸. Acudiendo a la normativa de residuos de depósito en vertedero, los programas locales deberán ser coherentes con las medidas que establezcan los planes autonómicos (art. 6.3 RD 646/2020) para asegurar que los residuos municipales aptos para la preparación para la reutilización, el reciclado u otro tipo de valoración no se depositan en vertedero. En este sentido, interesa destacar que el 29 de septiembre de 2023 fue sometido a consulta pública el Proyecto de Orden por la que se establece la relación de residuos no admisibles en vertedero, norma fundamental para que las comunidades autónomas puedan definir sus medidas en este campo. No ha sido aprobada hasta el momento.

⁷⁹. Véase un estudio monográfico de interés en Sánchez González (2022).

gestión anaerobia o una combinación de ambas, y que no se mezclen a lo largo del tratamiento con otros tipos de residuos⁸⁰” (art. 28.1 LRSCEC).

Las entidades locales deberán tomar algunas decisiones sobre la recogida separada de biorresiduos. La Ley permite a las entidades locales, “cuando así lo establezcan sus respectivas ordenanzas”, recoger, juntamente con los biorresiduos, los residuos de envases y otros residuos de “plástico compostable”⁸¹, siempre y cuando las entidades locales puedan asegurar que la instalación de tratamiento biológico donde son tratados cumple con las condiciones para lograr su tratamiento adecuado, de acuerdo con las normas técnicas de aplicación⁸². En esos casos, mantendrán informados a los productores de los residuos para que puedan realizar la correcta separación de los mismos.

No parece que el legislador haya acertado al dejar esta cuestión, con incidencia sobre la recogida separada y el reciclado de biorresiduos, en manos de cada una de las entidades locales; en primer lugar, porque impide armonizar las condiciones de la recogida separada de biorresiduos, y en segundo lugar, porque seguramente buena parte de las entidades locales obviarán la adopción de decisión alguna, teniendo en cuenta el bajo nivel de cumplimiento de la obligación de adaptación de las ordenanzas municipales a las nuevas previsiones de la LRSCEC⁸³.

En la programación local deberá tenerse en cuenta que las “autoridades competentes”, entre ellas las locales, promoverán el uso del compost y del digerido⁸⁴ “en el sector agrícola, la jardinería o la regeneración de áreas degradadas en sustitución de otras enmiendas orgánicas y como contribución al ahorro de fertilizantes minerales priorizando en la medida de lo posible el uso del compost frente al del digerido, y en su caso, el uso del biogás

80. Los biorresiduos no se podrán mezclar con otros residuos diferentes de los permitidos en el Reglamento (UE) n.º 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2003/2003. En particular no se mezclarán con la fracción orgánica de los residuos mezclados (art. 28.1 LRSCEC).

81. Para merecer la calificación de residuos de plástico compostable, estos deben cumplir la norma europea EN 13432:2000 “Envases y embalajes. Requisitos de los envases y embalajes valorizables mediante compostaje y biodegradación. Programa de ensayo y criterios de evaluación para la aceptación final del envase o embalaje”, así como otros estándares europeos y nacionales sobre compostabilidad de plásticos, y sus sucesivas actualizaciones (art. 28.1, párr. 2.º, LRSCEC).

82. Véase la nota 39.

83. Véase, en este sentido, el informe de Sánchez *et al.* (2024). Tras el estudio de 923 entidades locales de más de 5000 habitantes, el informe concluye que solo el 4,3 % de los municipios estudiados dispone de una ordenanza de residuos adaptada a la LRSCEC.

84. El compost y el digerido deberán cumplir los criterios de fin de condición de residuo del Reglamento (UE) n.º 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 (art. 28.3 LRSCEC).

procedente de digestión anaerobia con fines energéticos, para su uso directo en las propias instalaciones, como combustible para transporte, como materia prima para procesos industriales, para su inyección a la red de gas natural en forma de biometano, siempre que sea técnica y económicamente viable” (art. 28.4 LRSCEC). La planificación puede prever a este respecto la integración de estos usos en los contratos públicos locales, como pueden ser los vinculados con los servicios de parques y jardines, o la gestión integral de servicios públicos, con la finalidad de promover, por ejemplo, el uso de biogás producido en instalaciones de tratamiento de aguas residuales o de biorresiduos municipales como combustible en el transporte público municipal.

La LRSCEC destaca la relevancia de planificar adecuadamente la recogida separada de esta fracción, porque representa un volumen relevante de los residuos municipales de competencia local (en torno al 40 %), por lo que es el elemento clave para conseguir una recogida separada de calidad y garantizar los objetivos de reutilización y reciclado. Una recogida separada de calidad de esta fracción permitirá igualmente reducir el coste y reforzar la sostenibilidad económica de la gestión local de residuos, ya que posibilitará reducir, de modo importante, el peso de residuos depositados en vertedero o incinerados, opciones de tratamiento sometidas al impuesto de depósito en vertedero, incineración y co-incineración.

En cuarto lugar, los programas locales de gestión de residuos deberán respetar los requisitos de la normativa relativa al depósito de residuos en vertedero. Esto nos remite fundamentalmente al cumplimiento de los objetivos de reducción progresiva del depósito, esto es, la reducción de la cantidad en peso de residuos municipales vertidos al 40 % antes de 1 de enero de 2025, al 20 % en 2030 y al 10 % en 2035; reto de carácter prioritario para las entidades locales si tenemos en cuenta que, actualmente, el 49,7 % de los residuos municipales son depositados en vertedero. Las claves para el éxito de este proceso van a depender del cumplimiento de las obligaciones de recogida separada, particularmente de los biorresiduos, de los objetivos de propios y de los objetivos de reutilización y reciclado.

Deberá ser planificada y tomada en consideración la aportación de la incineración, con o sin valorización energética, que en todo caso deberá tener un papel secundario, en atención al principio de jerarquía de residuos, de obligado cumplimiento para las autoridades públicas (art. 8 LRSCEC), a la prohibición de incinerar residuos susceptibles de ser preparados para la reutilización o reciclados (art. 24.2 LRSCEC), y a los objetivos vinculantes de reutilización y reciclado de residuos municipales (65 % en 2035). Estas premisas condicionan el rol que parece querer atribuirse a la valorización ener-

gética como apoyo al cumplimiento del objetivo de reducción de depósito en vertedero (10 % en 2035)⁸⁵.

En quinto lugar, la programación local deberá respetar “las medidas establecidas en el Título V y, con el propósito de evitar la basura dispersa, los requisitos establecidos en la normativa de protección del medio marino y en la normativa en materia de aguas”. El Título V prevé medidas de ordenación administrativa referidas a la reducción, el diseño, el marcado y la prohibición de determinados plásticos de un solo uso, actuaciones que se escapan del ámbito competencial local⁸⁶.

Con todo, el Título V ofrece algunas previsiones de interés para tener en cuenta en la elaboración de los programas de gestión (y de prevención) de residuos municipales, como pueden ser las medidas de concienciación en materia de plásticos de un solo uso. En este sentido, la LRSCEC dispone que las “autoridades competentes”, también las locales, “adoptarán” “medidas necesarias para informar a los consumidores y para incentivar en ellos un comportamiento responsable, en especial de los jóvenes, con el fin de reducir el abandono de basura dispersa de los productos de plástico de un solo uso” identificado por la Ley⁸⁷. Además, con relación a los productos de un solo uso indicados, informarán a los consumidores sobre las alternativas de gestión y el impacto de estos productos⁸⁸. Estas medidas podrán ser adop-

85. Dentro de su estrategia de reducción de vertido de residuos biodegradables, *el borrador de Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos* (sometido a consulta el 4 de agosto de 2023, y aún no aprobado) prevé que el objetivo de la valoración energética (u otras formas de valorización diferente al reciclado) es contribuir al cumplimiento del objetivo de reducción del vertido sin impedir el objetivo de preparación para la reutilización y el reciclado, teniendo en cuenta los tres horizontes temporales de estos objetivos en 2025, 2030 y 2035. La valoración energética debe limitarse a los rechazos procedentes de instalaciones de tratamiento y a materiales no reciclables. También indica que debe incrementarse la valoración energética del material bioestabilizado en instalaciones de incineración y co-incineración. Véase, sobre la valoración energética en el marco del principio de jerarquía de residuos y el concepto de economía circular, Santamaría Arinas (2020a).

86. Este título fue adoptado sobre la base de los títulos competenciales de legislación básica tanto de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) como de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), lo cual dificulta, si no impide, la capacidad regulatoria de las entidades locales en este ámbito.

87. La LRSCEC concretamente se refiere a los plásticos de un solo uso enumerados en el apartado F del anexo IV (recipientes de alimentos; bolsas y envolturas de material flexible que contengan alimentos para consumo inmediato; recipientes de bebidas; tazas y vasos; bolsas de plástico ligeras), así como a los productos de higiene femenina mencionados en el apartado D.1) del anexo IV de la LRSCEC (compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones).

88. Concretamente, la Ley identifica la siguiente información que debe ser facilitada a los consumidores: “a) La disponibilidad de alternativas reutilizables, los sistemas de reutilización y las opciones de gestión de residuos disponibles para esos productos de plástico de un solo uso y para los artes de pesca que contienen plástico, así como las mejores prácticas en materia de gestión racional de residuos aplicadas de conformidad con el artículo 7; b) el impacto del abandono de basura dispersa y otras formas inadecuadas de eliminación de residuos de tales productos de plástico de un solo uso y de artes de pesca que contienen plástico en el medio ambiente y en particular, en el medio marino y; c) el impacto que tiene en el sistema de alcan-

tadas en colaboración con las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 55 LRSCEC).

Finalmente, para garantizar la coherencia entre las políticas de economía circular y cambio climático, los programas de gestión de residuos, también los locales, “promoverán aquellas medidas que incidan de forma significativa en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos” (art. 15.4 LRSCEC). Es claro el impacto de una gestión de residuos municipales que realice una buena recogida separada, particularmente de los biorresiduos, y que reduzca, en consecuencia, el depósito en vertedero de residuos biodegradables, en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. En este orden de cosas, la planificación municipal deberá prestar particular atención a la Orden TED/789/2023, de 7 de julio, por la que se establece el método de cálculo del coste de emisión de gases de efecto invernadero en vertedero, que pretende desincentivar el depósito en vertedero de residuos biodegradables, integrando el coste de las emisiones generadas.

Por tanto, aquellas entidades locales que no apliquen políticas preventivas orientadas a la reducción en peso de residuos municipales, que no realicen una recogida separada de calidad, particularmente de los biorresiduos, y que no traten de modo adecuado los residuos en las instalaciones de tratamiento intermedio, tendrán que asumir sobrecostes vinculados a las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del depósito en vertedero de residuos municipales. Pura aplicación del principio “quien contamina paga” a las entidades públicas gestoras de residuos municipales, que implica la internalización de costes ambientales y genera incentivos para la reducción de la generación de residuos biodegradables y la implantación o mejora de la recogida separada de biorresiduos.

Además, debe tenerse en cuenta, en su caso, en la planificación local, que los pagos ligados a los costes de emisión de gases de efecto invernadero de los residuos biodegradables municipales tienen carácter finalista. Los titulares de los vertederos tienen la obligación de reinvertir dichos pagos en la implantación de programas de refuerzo y mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de gases o en la intensificación de las redes de vigilancia y control, frecuencias y parámetros de control de los vertederos. En el caso de tratarse de vertederos de titularidad de un ente local, es fundamental la planificación de dichas inversiones con carácter plurianual; aspecto que

tarillado, la eliminación inadecuada de los residuos de tales productos de plástico de un solo uso” (art. 55.2 LRSCEC).

debería valorarse en el proceso de programación de la gestión de residuos municipales.

Tal y como ocurre igualmente con los programas de prevención, los programas locales de gestión de residuos se evaluarán y revisarán, al menos, cada seis años. El contenido de los programas de gestión, es decir, sus objetivos y medidas, viene determinado por el diagnóstico de la situación de partida. En consecuencia, la modificación en el tiempo de esta realidad fáctica de base exige la revisión periódica de los programas. Los planes o programas son instrumentos flexibles que deben adaptarse a la evolución de la realidad sobre la que se proyectan⁸⁹.

Pese a ello, la LRSCEC no realiza ninguna consideración sobre cómo se realizará dicho proceso de revisión, ni sobre qué elementos se tomarán en consideración. Recordemos que, con relación a los planes y programas de prevención, se indicaba que se llevará a cabo un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas, y que los resultados de dicho proceso serán accesibles al público. Estos elementos deberían incorporarse a la revisión de programas de gestión, por el propio objeto de los procesos de revisión de programas, destinados a la mejora continua de la planificación sobre la base de datos referidos al cumplimiento de objetivos, y por las exigencias de transparencia en materia ambiental.

Además, las entidades locales podrán elaborar estos programas individualmente o agrupadas. En este último caso, la agrupación tendrá como finalidad principal facilitar el mejor cumplimiento de los objetivos de la Ley (art. 15.3 LRSCEC). La elaboración de programas de gestión agrupados tiene pleno sentido⁹⁰ cuando la gestión de los servicios locales de recogida y transporte y/o tratamiento de residuos esté encomendada a entidades de carácter supramunicipal (diputaciones, cabildos, consejos comarcales, consorcios, mancomunidades), como es habitual en buena parte de las comunidades autónomas⁹¹.

89. Véase Rodríguez de Santiago (2023: 50-51).

90. La AIREF indica que uno de los "parámetros de excelencia" en la gestión supramunicipal de residuos es el "desarrollo de políticas conjuntas sobre la gestión de residuos" (AIREF, *Estudio sobre la gestión de residuos municipales*, 2023, p. 91). En este sentido, tienen interés los planes zonales de residuos de la Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular de la Comunitat Valenciana, que se elaboran y formulan por la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular en colaboración (art. 26). Estos planes zonales deberán integrar, en el caso de residuos de competencia local, las condiciones que garanticen la eficacia de actuación de las mancomunidades, consorcios u otras fórmulas de asociación entre sí o con otras Administraciones reconocidas en la normativa sobre régimen local, para el desarrollo de las operaciones de gestión de residuos. El plan zonal debe establecer el plazo máximo en el que pueden formalizarse estas uniones, agrupaciones o asociaciones necesarias para su ejecución (art. 26.9, letra j).

91. De acuerdo con los datos de la AIREF, en 2019 el 40 % de los municipios recogían alguna de las fracciones de residuos mediante una entidad supramunicipal: el papel y el cartón (31,1 %)

8.4

Las obligaciones de las entidades locales vinculadas a la realización de la jerarquía de residuos: preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos

La elaboración de los programas locales de gestión debe servir necesariamente para dar cumplimiento a los objetivos y obligaciones de la LRSCEC. En este sentido la Ley dispone que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se destinen a preparación para la reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización, de acuerdo con los principios de protección de la salud humana y del medio ambiente (art. 7 LRSCEC) y de jerarquía de residuos (art. 8 LRSCEC) (art. 24.1 LRSCEC).

Con esta finalidad, las “autoridades competentes”, y particularmente las entidades locales en su ámbito competencial, deben promover las actividades de preparación para la reutilización. Para ello, fomentarán el establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a tales redes, especialmente cuando se trate de entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos (art. 24.2, letra a, LRSCEC). Los programas de prevención y gestión de residuos son un marco idóneo para establecer objetivos y medidas con esta finalidad, articulando su ejecución *a posteriori* a través de programas de fomento, profesionalización o capacitación de las entidades de economía social. Este último elemento tiene especial relevancia teniendo en cuenta que las reservas de contrato⁹², como instrumentos para desarrollar proyectos de preparación para la reutilización de residuos municipales, pueden verse limitadas por la ausencia de centros especiales de empleo de iniciativa social o empresas de inserción capacitadas y autorizadas para el desarrollo de tales funciones.

Además, las entidades locales “facilitarán, cuando sea compatible con la correcta gestión de los residuos, el acceso de estas redes a residuos que puedan ser preparados para la reutilización y que estén en posesión de instalaciones de recogida, aunque esos residuos no estuvieran origi-

y los envases ligeros (32,2 %) eran las fracciones para las que en mayor grado se prestaba el servicio desde este tipo de entidad. Estos porcentajes no sufrieron variaciones importantes a largo del periodo 2010-2019. En 2019, de los municipios con servicio prestado por una entidad supramunicipal, la tipología de entidad más habitual que prestaba el servicio eran mancomunidades (48,1 % en recogida y 28,8 % en tratamiento) y consorcios (30,2 % en recogida y 44,6 % en tratamiento) (AIREF, *Estudio sobre la gestión de residuos municipales*, 2023, p. 90).

⁹². Este tema de la reserva de contratos de la LRSCEC lo hemos tratado en Pernas García (2024).

nalmente destinados a esa operación. Para facilitar este acceso se podrán establecer protocolos necesarios para la correcta recogida, transporte y acopio con el fin de mantener el buen estado de los residuos recogidos destinados a preparación para la reutilización” (art. 24.2, letra b, LRSCEC). Esta exigencia de la Ley requiere la realización de un trabajo de planificación, que implica la evaluación de los residuos a los que se puede extender el acceso de las redes, el conocimiento de mercado de las entidades de economía social y la determinación de las herramientas jurídicas para su ejecución, fundamentalmente el contrato público o, incluso, otros mecanismos como el fomento de acuerdos entre productores de residuos comerciales y entidades de economía social autorizadas.

Para promover la adopción de medidas necesarias para asegurar que los residuos se destinen a preparación para la reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización, las entidades locales “promoverán la utilización de instrumentos económicos, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas” (art. 24.2, letra c, LRSCEC). Vemos nuevamente cómo la Ley obliga sistemáticamente a las entidades públicas a tomar en consideración los instrumentos económicos. Es en el marco de los procesos de planificación donde debe definirse el papel de los instrumentos económicos en la prevención y gestión de residuos, teniendo en cuenta las interrelaciones y el efecto sinérgico de todos ellos.

Con relación a los objetivos de valorización, las “autoridades competentes” “promoverán el reciclado de alta calidad, de forma que se obtengan productos y materiales con calidad suficiente para sustituir a las materias primas vírgenes en procesos industriales” (art. 24.3 LRSCEC). Para alcanzar dicho objetivo es imprescindible realizar una recogida separada de calidad (art. 25 LRSCEC), con bajos niveles de impropios. Con este objeto se podrán establecer “limitaciones a los materiales impropios presentes en los flujos de recogida separada, entre otros” (art. 24.3 LRSCEC).

Finalmente, para fortalecer la jerarquía de residuos y los objetivos de reutilización y reciclado, la Ley dispone que los recursos susceptibles de ser preparados para la reutilización o el reciclado no podrán destinarse a incineración, con o sin valorización energética (art. 24.4 LRSCEC). Hacer realidad dicha previsión, que se incumple en el día a día de la gestión de residuos municipales, requiere de una planificación adecuada, que garantice, entre otras cuestiones, disponer de datos sobre los residuos producidos que respondan a estas características, porcentajes elevados de recogida separada de calidad y la realización de las inversiones pertinentes en infraestructuras acordes con los nuevos objetivos de reutilización y reciclado.

9 Conclusiones

1. La LRSCEC establece la obligación de aprobar programas de gestión de residuos para las entidades con poblaciones de derecho superior a 5000 habitantes. Hasta la aprobación de la Ley era una mera facultad de las entidades locales, con independencia de su tamaño. Esta exigencia debería contribuir al establecimiento de una cultura de la planificación efectiva en el ámbito local, hasta el momento casi inexistente.
2. La aprobación de los programas locales de prevención de residuos sigue siendo meramente potestativa para las entidades locales. Esto no es coherente con el orden de prioridades del principio de jerarquía de residuos (art. 8 LRSCEC). Debería ser exigible del mismo modo que los programas de gestión para entidades locales con población superior de 5000 habitantes.
3. Las pocas entidades locales que han optado por la aprobación de programas de residuos han elegido la aprobación de planes integrados de prevención y gestión de residuos, que parece la opción más coherente para abordar de forma conjunta las medidas de gestión de recursos a nivel municipal. Teniendo en cuenta el impacto de los instrumentos económicos, y particularmente del impuesto de vertido e incineración y de los costes de emisión de CO₂, las políticas preventivas deben ganar peso en la gestión municipal para reducir la generación de residuos y contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema.
Aquellas entidades locales con políticas más maduras de prevención y gestión de residuos quizás puedan dar el paso, como prevé la Ley, hacia la aprobación de estrategias de economía circular, que deberá implicar a otras políticas (movilidad, aguas residuales, eficiencia energética de los edificios, etc.), servicios y acciones municipales, no directamente vinculados con la gestión de residuos⁹³.
4. Por lo que se refiere a los programas locales, sería conveniente que el régimen jurídico de los instrumentos de planificación de los arts. 14 y 15 de la LRSCEC estuviera dotado de una mayor densidad

93. La FEMP ha aprobado un modelo metodológico y de contenidos de una estrategia local de economía circular ("Estrategia Local de Economía Circular. Hacia una estrategia local de desarrollo sostenible", 2022; puede consultarse *online*).

normativa o, al menos, que fuera desarrollado por la legislación autonómica que dote de fuerza y credibilidad a esta técnica administrativa en el sector de los residuos. Deberían definirse un procedimiento más denso para su aprobación y revisión y una estructura y un contenido mínimo suficiente.

5. Sería oportuno clarificar la naturaleza jurídica de los programas locales de gestión de residuos, que deberían aprobarse a través de ordenanza para dotarlos de carácter jurídico vinculante y permitir su control judicial efectivo. Si no avanzamos hacia modelos de planes normativos, teniendo en cuenta la escasa voluntad política municipal en este ámbito, el panorama de la gestión local de residuos seguirá caracterizado por programas indicativos, aprobados mediante meros acuerdos o carentes directamente de adopción formal, que tendrán escaso, o nulo, efecto transformador, y que no contribuirán al cumplimiento de los acuciantes objetivos jurídicos de prevención, reutilización y reciclado de la política de economía circular.
6. Partiendo del régimen jurídico de la LRSCEC, sería conveniente dar apoyo a las entidades locales en el desarrollo y la ejecución de los programas locales de prevención y gestión. Deben tender a solventarse las carencias de capacidad y conocimiento técnico de las entidades locales. No es posible esperar que se desarrollen y ejecuten programas efectivos, de calidad y transformadores en un contexto organizativo caracterizado por la falta de profesionalización y de recursos necesarios.

En este sentido, el papel de apoyo técnico o de generación de herramientas facilitadoras (programas locales tipo de prevención y gestión de residuos, o el desarrollo de plataformas web de intercambio de buenas prácticas en materia de programación, por ejemplo) por parte de las comunidades autónomas y de las diputaciones provinciales debería ser clave en los procesos de programación local.

Las entidades supramunicipales, como las mancomunidades o los consorcios, que tengan atribuida responsabilidad de gestión de residuos, son el marco idóneo para desarrollar procesos de programación conjunta más eficientes y coherentes.

7. Más allá de la propia aprobación de programas, en el “ecosistema” jurídico-político actual la definición de una estrategia municipal de gestión de recursos exige una perspectiva más amplia, que tome en consideración toda la panoplia de instrumentos de pla-

nificación, ordenación, fomento, contratación e información que prevé la LRSCEC. Los programas locales de gestión de residuos deben implicar y considerar toda la “caja de herramientas jurídicas” de la LRSCEC. Para ello no es suficiente con definir objetivos, medidas y recursos, sino que es preciso tanto definir el rol que van a tener los instrumentos jurídicos de las entidades locales —ordenanzas de residuos, tasas o PPNT, contratos públicos de gestión de residuos, gestión de datos e información— en la ejecución de la planificación, como tener en cuenta el impacto potencial de los mecanismos económicos (impuesto de vertido, incineración y coincineración, responsabilidad ampliada del productor) en la sostenibilidad financiera y ambiental de la gestión municipal.

8. El nuevo marco político-normativo de la economía circular “señala” el camino, a mi juicio, hacia un nuevo modelo estratégico de gestión pública de residuos de competencia local, cuya implantación será lenta si se mantienen las carencias de recursos, organizativas y de voluntad política de la realidad local. Con todo, frente al “ser” de las cosas, desde el ámbito académico nos corresponde poner el foco en el “deber ser” que define este marco jurídico-político y que debe orientar la transformación de los modelos de gestión pública de los residuos. Así, ese nuevo modelo de la gestión pública de recursos a nivel local se caracteriza, a mi juicio, por su carácter:
 - Estratégico. Se trata de la definición de un modelo estratégico de gestión de residuos o, de modo más amplio, de recursos, orientado al cumplimiento de objetivos de prevención, reutilización y reciclado de las políticas de economía circular. Esta perspectiva estratégica debe plasmarse en los programas locales de prevención y gestión de residuos, en la definición de ordenanzas municipales, en la integración de criterios circulares en la contratación pública y, muy especialmente, en la adecuada preparación de los contratos de recogida y transporte y tratamiento de residuos.
 - Eficiente. Esto implica que los contratos públicos de gestión de residuos municipales deben prepararse para alcanzar elevados niveles de rendimiento ambiental (altos niveles de reutilización y reciclado y bajos de depósito en vertedero), de modo que ello haga posible mejorar la eficiencia económica de estos servicios, derivada del menor pago del impuesto de vertido, incineración y coincineración y de la reducción de los costes de emisiones de CO₂.

- Corresponsable. Cada actor debe internalizar los costes en atención a su responsabilidad y comportamiento. Las entidades locales deberán aprovechar las tasas municipales o PPNT para fomentar la responsabilidad de los ciudadanos, integrando el coste real (sin olvidar el principio de capacidad económica) e introduciendo una lógica de pago por generación o, al menos, de participación. Asimismo, la definición de servicios de recogida y tratamiento eficientes en el plano ambiental es fundamental para que los sistemas de responsabilidad ampliada den cumplimiento a la responsabilidad financiera legal de los productores de productos, y evitar así la externalización de costes al sector público.
- Profesionalizado. No es posible avanzar hacia un modelo de gestión estratégica, como postulan la LRSCEC y el nuevo marco normativo comunitario, en donde los entes locales son actores principales de la política de economía circular, si lo llevamos a cabo con la misma Administración local; una Administración precarizada, pensada para la gestión operativa, funcional, de los servicios, y sin capacidad para planificar, que sobrevive en la improvisación y la gestión de incidencias. Es preciso avanzar hacia estructuras organizativas profesionalizadas con suficiente conocimiento y capacidad técnica y de control, y que tengan medios para el desarrollo de una gestión basada en datos y adecuadamente digitalizada.
- Basado en el control y los incentivos. La gestión municipal debe poner el foco en el control para garantizar el cumplimiento de objetivos. En primer lugar, debe darse prioridad al control en la fase de ejecución de los contratos de recogida y de tratamiento de residuos, en cuyo marco se producen ineficiencias económicas y ambientales relevantes, debido a la habitual falta de control público. No olvidemos que el contrato público es la herramienta más importante, en modelos de gestión indirecta, para el cumplimiento de los objetivos comunitarios de economía circular.

De hecho, este cambio de modelo aboga, a mi juicio, por un cierto replanteamiento de los contratos públicos de gestión de residuos municipales, de modo que empecemos a configurar contratos integrales de gestión de recursos, que integren no solo los clásicos servicios de recogida y tratamiento, sino también nuevos servicios ligados a la prevención y reutilización.

En segundo lugar, debe activarse el control sobre los productores de residuos domésticos y comerciales, mediante la aplicación de

medidas disciplinarias, hasta ahora “inertizadas” en buena medida por la ausencia de voluntad política en esta materia y la prevalencia de intereses partidistas.

En tercer lugar, debe aprovecharse el papel de los incentivos, sea a través del establecimiento de sistemas de pago por rendimiento en los contratos públicos, o mediante la configuración de bonificaciones fiscales que incentiven a los actores que contribuyen a los objetivos municipales planificados de prevención, reutilización y reciclado.

- Transparente. Para convertir la gestión municipal de recursos y residuos en un modelo de mejora continua a través de la planificación, es fundamental, prioritario diría, “transparentar” tanto los niveles de rendimiento efectivos y reales (datos de reutilización y reciclado y depósito en vertedero, fundamentalmente) como los costes —debido a los pagos del impuesto de vertido, incineración y co-incineración, de los costes de emisión de CO₂ y, especialmente, de los contratos de gestión de residuos municipales— e ingresos del sistema local de gestión de residuos —derivados de la responsabilidad ampliada del productor, en atención a los niveles de recuperación de materiales—.

En el nuevo marco normativo, definido por los instrumentos económicos, los modelos de gestión municipal ineficientes no solo no van a cumplir los objetivos jurídicamente vinculantes de reutilización y reciclado y depósito en vertedero, sino que, por consecuencia, generarán sobrecostes para el erario público —a través del incremento del pago del impuesto de vertido e incineración o la reducción de los ingresos de la responsabilidad ampliada—, precarizando otras políticas públicas municipales, y para los ciudadanos —a través de las tasas—.

Dar transparencia a las consecuencias económicas de la gestión ineficiente de residuos (con bajos niveles de reciclado y altos de depósito o incineración) es quizás la vía más efectiva para activar la “durmiente” voluntad política municipal en materia de residuos.

El cumplimiento de los ambiciosos objetivos de prevención, reutilización y reciclado y el potencial transformador de la LRSCEC no se llevarán a cabo, a nivel local, sin el necesario acompañamiento de una voluntad política decidida, hasta ahora inexistente, comprometida con los objetivos de economía circular y con el cumplimiento de las obligaciones y previsiones de la Ley.

10 Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2017). Contratación pública y residuos. En M. M.^a Razquin Lizarraga (coord.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 209-240). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- (2019). La economía circular en el Derecho Ambiental. *Medio ambiente y Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 35.
 - (2022). La nueva regulación de los residuos: la Ley de Residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Blog CGAE*, 9 de junio.
 - (2023). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*.
- Blasco Hedo, E. (2022). La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123.
- De La Varga Pastor, A. (2020). La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. En E. Blasco Hedo (coord.). *Actualidad Jurídica Ambiental. Núm. Especial 102/2, Dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo "VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)"*. Madrid: CIEMAT.
- Fernández De Gatta Sánchez, D. (2022). Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. *Ars Iuris Salmanticensis*, 2.
- Nogueira López, A. (2019). Cuadrar el círculo: el complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas. *InDret*, 3.
- (2021). Intervención pública y límites del mercado en la transición a la economía circular. En A. Nogueira y X. Vence (dirs.). *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Palomar Olmeda, A. y Descalzo González, A. (dirs.). (2022). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Aranzadi.
- Palomar Olmeda, A. y Sánchez Arroyo, D. (2023). Instrumentos de la política de residuos. En A. Palomar Olmeda y A. Descalzo González (dirs.). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 113-141). Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Pernas García, J. J. (2021). Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora. En A. Nogueira y X. Vence (dirs.). *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Thomson-Reuters-Aranzadi.

- (2022a). El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local. *Anuario de Derecho Municipal*, 16.
- (2022b). 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*, extra 21.
- (2022c). Gestión contractual de servicios públicos locales de gestión de residuos e incidencia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Anuario Práctico de Contratación Pública 2022*. Atelier.
- (2023a). Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105.
- (2023b). Hacia una Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular. *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Aranzadi.
- (2024). La reserva de contratos públicos para la gestión de los servicios de recogida y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres: una herramienta para el fomento de la economía social y la realización de los objetivos de circularidad. En J. M.^º Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de Contratación Pública 2023*. Aranzadi (en prensa).

Pernas García, J. J. y Sánchez González, J. (eds.). (2022). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI). Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Revuelta Pérez, I. (2022). Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (dirs.). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI).

Rodríguez de Santiago, J. J. (2023). *El plan como forma de actuación de la Administración*. Marcial Pons.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Á. (2015). La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 221-264.

- (2022a). La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones. *Revista de Derecho vLex*, 215.
- (2022b). Previsiones para el ámbito local en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista de Estudios Locales*, 253.

Salamero Teixidó, L. (2022). 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*, extra 21, 181-216.

Sánchez González, J. (2022). La gestión de residuos específicos: biorresiduos, aceites usados y residuos de la construcción. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (dirs.). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI).

Sánchez González, J., Pernas García, J. J. y Sobrino García, I. (2024). *Planes de gestión y prevención de residuos. Informe sobre el cumplimiento de la obligación y posibilidad de su adopción por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes, de acuerdo con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC)*. Disponible en circularlocal.com.

Santamaría Arinas, R. J. (2018). ¿Residuos o recursos? El marco jurídico general de la transición hacia la economía circular. En I. Agirreazkuenaga (coord.). *Política de residuos. Análisis jurídico desde Euskadi* (pp. 19-62). Oñati: IVAP.

- (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (1).
- (2020a). La incineración en la jerarquía de opciones para una economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102.
- (2020b). Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.
- (2022). Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11). En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (dirs.). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI).

Sanz Larruga, F. J. (2022). Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (dirs.). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI, pp. 139-180).

Sobrino García, I. (2023a). La contratación de los servicios de recogida de residuos. A propósito de las recientes resoluciones y dictámenes de las agencias de protección de datos. *Boletín del Observatorio de Contratación pública*.

- (2023b). Fomentando una economía circular en la Unión Europea: experiencias anteriores y comienzo del sistema de depósito, devolución y retorno en Portugal para la gestión de residuos de envases. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*.

- (2024). Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 15.

Sobrino García, I. y Sánchez González, J. (2024). Incidencia de la ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular en las entidades públicas de gestión de residuos. En G. Patón García (coord.). *Estrategias fiscales sobre residuos y economía circular*. Atelier (en prensa).