

La gestión de residuos en el marco de las competencias de las entidades locales

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Navarra

1. **Introducción**
2. **La competencia local de gestión sobre residuos municipales**
3. **Los residuos de competencia local y su previsión en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular**
4. **Los ambiciosos objetivos de prevención y de preparación para la reutilización y el reciclado sobre los residuos municipales y su difícil cumplimiento**
5. **El cumplimiento de los objetivos antedichos pasa por la recogida separada. Medios para ello**
 - 5.1. Excepciones a la recogida separada
 - 5.2. Los objetivos de impropios
 - 5.3. Consecuencias del incumplimiento de los objetivos de recogida separada y medios para su cumplimiento
 - 5.4. Los sistemas de recogida eficientes previstos por la Ley y sus problemas: la Agencia Española de Protección de Datos. Sobre el tratamiento de datos asociados a estos sistemas de recogida
6. **La planificación local en materia de residuos: planes de prevención y planes de gestión**
7. **Las nuevas ordenanzas de gestión de residuos**
8. **Las nuevas implicaciones económicas: la tasa o prestación patrimonial no tributaria y el impuesto al vertido**
 - 8.1. La nueva tasa o prestación patrimonial no tributaria
 - 8.2. El impuesto al vertido, la incineración y la co-incineración
9. **La incidencia de la responsabilidad ampliada del productor de producto en el ámbito de los servicios prestados por las entidades locales**
 - 9.1. La extensión de la responsabilidad ampliada del productor de producto a otros residuos no incluidos hasta ahora

Artículo recibido el 13/05/2024; aceptado el 26/05/2024.

- 9.2. Futura implantación del sistema de depósito-devolución-retorno. De servicio público a actividad económica obligatoria de los productores

10. Obligaciones de información: recopilación y suministro de datos fiables

11. Otras obligaciones: actualización de los contratos de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia local y previsiones sobre el amianto

12. Bibliografía

Resumen

El presente trabajo aborda la tarea de las entidades locales en relación con su competencia de gestión de los residuos municipales, esto es, su recogida, transporte y tratamiento. Igualmente, analiza los objetivos y los instrumentos técnicos, jurídicos y económicos para su consecución.

Palabras clave: *residuos municipales; economía circular; recogida; tratamiento.*

Waste management within the framework of local entities' powers

Abstract

This article examines the responsibilities of local entities concerning their authority to manage municipal waste, including its collection, transportation, and treatment. It also analyzes the objectives and the technical, legal, and economic instruments necessary to achieve these goals.

Keywords: *municipal waste; circular economy; collection; treatment.*

1

Introducción

La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular¹ (LRSCEC), establece un buen número de objetivos y de obligaciones en

1. Sobre esta ley ya se han publicado varios artículos: Ruiz de Apodaca Espinosa (2022a); Alenza García (2022); Blasco Hedo (2022); Pernas y Sánchez (2022).

plazos perentorios para todas las Administraciones públicas implicadas en la gestión de residuos, especialmente la Administración local, la municipal.

Debe señalarse que esta ley, a pesar de que se aprueba con el fin de transponer las directivas comunitarias de residuos y plásticos, nace con vocación transformadora, de cambio de modelo económico, de un nuevo contrato social que implica a productores, consumidores y Administraciones públicas, también la Administración local, gran protagonista de la ejecución real y efectiva de esta ley.

Este trabajo trata de exponer las numerosas obligaciones que se ciernen sobre las entidades locales derivadas de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y que se residencian principalmente en la recogida selectiva para facilitar el cumplimiento de los objetivos de reutilización y reciclado.

2

La competencia local de gestión sobre residuos municipales

La legislación de régimen local y la legislación sectorial atribuyen a los municipios competencias en materia de residuos². Tanto el artículo 25 como el artículo 26 LBRL 7/1985, señalan competencias claras y la asunción del servicio público en lo que concierne a la recogida, el transporte y la gestión de los residuos urbanos o municipales integrados principalmente por los residuos domésticos y comerciales. Así lo vinieron previendo sus predecesoras, tanto la Ley 42/1975, de residuos sólidos urbanos, como la posterior Ley 10/1998, de residuos, y la ahora derogada Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados³.

El artículo 25.2 LBRL incluye, entre las materias en las que el municipio en todo caso ejercerá competencias propias, la gestión de los residuos urbanos, concepto que no aparece en la LRSCEC, que habla de residuos domésticos, comerciales y municipales. A renglón seguido, el artículo 26 LBRL establece como servicio público obligatorio la recogida de residuos en todos los municipios, además de su tratamiento en los de más de 5000 habitantes⁴.

En el mismo sentido, el artículo 86.2 LBRL establece, entre los servicios públicos monopolizados y excluidos, por tanto, del mercado, el de recogida, tratamiento y aprovechamiento de los residuos municipales.

2. Martínez Navarro (2022); Pernas García (2022b).

3. Sobre los antecedentes de la competencia local en materia de gestión de residuos, Santamaría Arinas (2000); Ortega Bernardo (2022; 2023: 67-71).

4. Sobre estas cuestiones en particular, Santamaría Arinas (2018: 141 y ss.) y Alenza García (2022: 241-248).

En consecuencia, estamos ante una materia, la gestión de los residuos municipales, de competencia estrictamente local, municipal, que se configura como servicio público.

Ahora bien, la prestación de estos servicios trasciende en la mayor parte de los casos al área de un término municipal, más en España debido a la atomización del mapa municipal. Obviamente, la inmensa mayoría de los municipios carecen de los recursos necesarios para poder prestar estos servicios adecuadamente de manera singular, por lo que se ha venido recurriendo a mancomunidades, consorcios, o a la creación de comarcas para su prestación.

Las entidades locales, en lo que se refiere a los servicios de su titularidad, ya sean gestionados directa o indirectamente, de acuerdo con el artículo 4 LBRL, ostentan la competencia reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria, de ejecución forzosa y sancionadora. Ello lógicamente, como veremos, se aplica al ámbito de la gestión de residuos, con fundamento legal en la propia LRSCEC, y posibilita que puedan articular bajo su responsabilidad las formas de gestión y aprueben sus propias ordenanzas regulando esta gestión, fijando de acuerdo con la ley las obligaciones que corresponden a los sujetos implicados en la gestión, empezando por los propios ciudadanos.

No obstante, es necesario recordar que, en el caso de municipios de menos de 20 000 habitantes (26.2 LBRL), será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos entre otros, proponiendo a los municipios afectados la forma de prestación. Como señala la STC 111/2016, tal intervención consiste, según el tenor de la norma, en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de los municipios afectados” y concretada en el siguiente elenco —no taxativo— de técnicas posibles: “la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”⁵.

El municipio puede oponerse, tal y como ha reconocido la STC 111/2016⁶, además de que incluso municipios inferiores a esos 20 000 habitantes puedan prestar el servicio si así lo establece la legislación sectorial.

5. Como es sabido, la redacción original establecida por la LRSAL 27/2013 establecía la previa aprobación por parte del Ministerio de Hacienda de la opción de gestión propuesta en relación con los costes de la misma. Esta previsión fue anulada por la STC 111/2016, de 9 de junio. Santamaría Arinas (2018: 140).

6. “El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de ‘coordinación’

Solo si el municipio justificara que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios.

Nada condiciona que la gestión sea directa por la propia organización, organismo autónomo local, entidad pública empresarial, o empresa pública o indirecta mediante la gestión contractual a través de un contrato de concesión de los servicios de recogida y tratamiento. Ya ha venido siendo habitual, dada la dimensión de estos servicios y el coste económico. Es más, en los servicios a los que nos estamos refiriendo, lo habitual ha sido el recurso a fórmulas asociativas en la prestación conjunta por parte de varios municipios.

En cualquier caso, el artículo 12.5 LRSCEC, en consonancia con lo establecido en la LBRL, señala las competencias de los municipios en materia de gestión:

“a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Además, podrán:

2.º “Gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos eco-

correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, ‘con la conformidad de los municipios afectados’.

nómicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos”.

Luego volveremos sobre estas competencias y su determinación en las respectivas ordenanzas.

3

Los residuos de competencia local y su previsión en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Cuestión previa a determinar sobre qué clase de residuos se proyectan las competencias de gestión de los municipios. Históricamente, en la regulación local y sectorial se ha venido hablando de residuos sólidos urbanos, de residuos urbanos, de residuos municipales, de residuos domésticos, comerciales, no peligrosos o peligrosos.

La LRSCEC en su artículo 2 define los residuos municipales, domésticos y comerciales.

Estas definiciones deben interpretarse conforme al artículo 12.5 citado *supra*, relativo a las competencias municipales, y al artículo 3, que prevé algunos flujos de residuos municipales excluidos del ámbito de aplicación de la LRSCEC al tener su propia regulación, ya que no todos los residuos municipales son residuos domésticos o comerciales.

Los residuos domésticos, ya sean peligrosos o no, son los generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas y los generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria. Se incluyen también en esta categoría los generados en los hogares tales como aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, y los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

Debe recordarse que, a los residuos domésticos peligrosos, no les son de aplicación las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos contenidas en la LRSCEC, hasta que no hayan sido entregados para su tratamiento en los puntos de recogida establecidos por las entidades locales.

Otra categoría que recae en el ámbito local es la de los residuos comerciales, los generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al

por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.

La LRSCEC introduce una nueva definición de residuos municipales, definición que se introduce a efectos de determinar el ámbito de aplicación de los ambiciosos objetivos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus normas de cálculo, y todo ello sin perjuicio de la distribución de responsabilidades entre los agentes públicos y privados a la luz de la distribución de competencias establecida en su artículo 12.5.

Engloban la categoría de residuos municipales:

“1º Los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles,

2.º los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico. Los residuos municipales no comprenden los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición”.

La previsión legal de un servicio público municipal de recogida y tratamiento sobre estos denominados residuos municipales encontraría su justificación en la necesidad de gestionarlos adecuadamente por el poder público, por razones de salud pública y por lo gravoso que supondría para los ciudadanos tener que entregar sus residuos a un gestor privado. Advierte, no obstante, Ortega Bernardo una paulatina reducción del ámbito del servicio público de gestión de residuos domésticos o municipales. En primer lugar, porque entiende que, en lo que se refiere a los envases y residuos de envases, se ha llevado a cabo una privatización financiera de este servicio, convirtiéndose en una actividad económica voluntariamente ejercida por las entidades locales, ya que los obligados son los productores con base en los sistemas de responsabilidad ampliada⁷.

7. Ortega Bernardo (2022; 2023: 72-74).

4

Los ambiciosos objetivos de prevención y de preparación para la reutilización y el reciclado sobre los residuos municipales y su difícil cumplimiento

En consonancia con la Directiva marco, el artículo 26 LRSCEC contiene importantes objetivos de reutilización y de reciclado sobre diferentes flujos de residuos de competencia local.

Empieza por fijar que la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50 % en peso.

Para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55 % en peso; al menos un 5 % en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización. Para 2030, hasta un mínimo del 60 % en peso; al menos un 10 % en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización. Para 2035, hasta un mínimo del 65 % en peso; al menos un 15 % en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

Para el cómputo de estos objetivos debe tenerse en cuenta el complejo Anexo VIII LRSCEC, que contiene las normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales, que se calcularán a partir de la información suministrada por las comunidades autónomas⁸.

Lamentablemente, los datos actuales no auguran un cumplimiento de estos objetivos en los plazos señalados. Según el último informe anual de generación y gestión de residuos de competencia municipal publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, solo

8. Entre otras previsiones que a buen seguro complicarán el cumplimiento del citado objetivo porcentual merece destacarse que, a partir del 1 de enero de 2027, se podrán contabilizar como reciclados los biorresiduos municipales que se sometan a un tratamiento aerobio o anaerobio solo si, de conformidad con el artículo 25, han sido recogidos de forma separada o separados en origen. Esto excluye el bioestabilizado que se obtiene de las plantas TMB.

el 40,5 % de los residuos municipales fueron sometidos a operaciones de reutilización y reciclado, incluyendo tanto el reciclaje material como el compostaje de los residuos orgánicos, siendo el vertedero el destino principal del 47 %, mientras que el 10,8 % restante se incineró, principalmente en plantas de valorización energética. Debe destacarse que la eliminación mediante depósito en vertedero deberá desaparecer o cuando menos aminorarse de manera muy importante en la gestión de los residuos municipales. El Real Decreto 626/2020, de vertido, fija unos objetivos y unas obligaciones que habrá que cumplir y que coadyuvarán de manera decisiva a la consecución de los objetivos de reutilización y reciclado. Así, para 2024 no se admitirán residuos valorizables, y para 2035 se establece que un máximo del 10 % de los residuos municipales podrá ir a vertedero, siendo un máximo del 40 % en 2025. De hecho, para los municipios, evitar el vertido ayudará, primero, a cumplir los objetivos, y, segundo, evitará el pago del impuesto sobre el vertido.

Con los datos del Ministerio de Transición Ecológica, a día de hoy, no cumplimos ni con los objetivos de la LRSCEC ni con el RD 626/2020 de vertederos, ni con la reciente Orden TED/834/2023, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero⁹.

No es cuestión menor, más si tenemos en cuenta el inicio de un nuevo procedimiento de infracción ante el TJUE planteado por la Comisión contra España, por incumplir la obligación establecida por la Directiva marco de velar para que los residuos se eliminen de forma segura y para que los productores iniciales de residuos, o bien traten los residuos ellos mismos, o bien se cercioren de que el tratamiento se lleve a cabo de forma adecuada. Todo ello con base en que España no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir, al constatar la persistencia de al menos 195 vertederos ilegales que aún no han sido cerrados, sellados ni restaurados desde 2008. A juicio de la Comisión, esta situación está provocando daños graves al medio ambiente y pone en peligro la salud humana, e indica que España ha faltado a sus obligaciones de control, inspección y cumplimiento en relación con el vertido de residuos.

En definitiva, estos datos reflejan unas preocupantes tasas de recuperación y reciclaje por debajo del 50 % que ya establecía la Directiva para 2020, y muy lejos aún del 55 % que deberíamos alcanzar para 2025.

9. Según el Informe del Ministerio de Transición Ecológica 2021, son varias las comunidades autónomas que vierten sus residuos sin ningún tratamiento previo de forma significativa, destacando Asturias (76,8 %), Aragón (40,0 %), Madrid (30,6 %) y Navarra (31,0 %).

5

El cumplimiento de los objetivos antedichos pasa por la recogida separada. Medios para ello

Para alcanzar los objetivos de preparación para la reutilización y de reciclado es imprescindible alcanzar unas cotas de recogida separada, de recogida selectiva, que implican directamente a los municipios y con consecuencias incluso sancionadoras, caso de incumplimiento.

Se establece la obligación de recogida separada ya existente en lo concerniente a papel, metales, plástico y vidrio, y para otros flujos se fijan una serie de plazos perentorios.

Así, para los biorresiduos de origen doméstico en entidades locales de más de 5000 habitantes, antes del 30 de junio de 2022, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto, entendiéndose como recogida separada de biorresiduos la separación y el reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario¹⁰.

Se introduce igualmente la recogida selectiva obligatoria para nuevos flujos de residuos, antes de 31 de diciembre de 2024; en concreto, residuos textiles, aceites de cocina usados¹¹, residuos domésticos peligrosos, residuos voluminosos (de muebles y enseres) y otras fracciones que se determinen reglamentariamente. Esta remisión reglamentaria a otras fracciones no se aclara si puede mediante reglamento autonómico u ordenanza municipal; quizá por criterios de unidad de mercado deba ser un reglamento estatal.

Las entidades locales deberán hacer auténticos esfuerzos organizativos y de gestión para poder alcanzar estos objetivos de recogida separada de los diferentes flujos de residuos.

10. El artículo 28 LRSCEC establece que las entidades locales adoptarán las medidas necesarias para la separación y el reciclado en origen de los biorresiduos mediante su compostaje doméstico y comunitario, en especial en entidades locales cuya población sea inferior a 1000 habitantes, o su recogida separada y posterior transporte y tratamiento en instalaciones específicas de reciclado, prioritariamente de compostaje y digestión anaerobia o una combinación de ambas, y que no se mezclen a lo largo del tratamiento con otros tipos de residuos, diferentes de los permitidos en el Reglamento (UE) núm. 2019/1009, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE.

11. En cuanto a los aceites usados, el artículo 29 establece: a) se recogerán por separado, salvo que la recogida separada no sea técnicamente viable teniendo en cuenta las buenas prácticas; b) se tratarán dando prioridad a la regeneración o, de forma alternativa, a otras operaciones de reciclado con un resultado medioambiental global equivalente o mejor que la regeneración, de conformidad con los artículos 7 y 8; y c) los aceites usados de distintas características no se mezclarán, ni los aceites usados se mezclarán con otros tipos de residuos o sustancias, si dicha mezcla impide su regeneración u otra operación de reciclado con la que se obtenga un resultado medioambiental global equivalente o mejor que la regeneración.

5.1 Excepciones a la recogida separada

La LRSCEC prevé excepciones a la recogida separada, cuando no afecte, cuando no aporte un mejor resultado ambiental, cuando no sea técnicamente viable y cuando tenga unos costes económicos desproporcionados. Estas excepciones deberán ser aprobadas reglamentariamente por el Ministerio, previa valoración de la Comisión de Coordinación.

Estas excepciones, confiadas a un ulterior desarrollo reglamentario, se revisarán periódicamente tomando en consideración las buenas prácticas en materia de recogida separada de residuos y otros avances en la gestión de los residuos.

Junto a estas excepciones que, como todas, deben ser interpretadas restrictivamente, la LRSCEC prevé también la posibilidad de recogida conjunta de los residuos de plástico, metal y otros residuos que contengan estos materiales siempre que se garantice su separación posterior y ello no suponga una pérdida de la calidad de los materiales obtenidos ni un incremento de coste.

5.2 Los objetivos de impropios

Además de cumplir con estos objetivos, los municipios deberán cuidar mucho que esa recogida separada sea de calidad para facilitar la reutilización o el reciclado de calidad de estos residuos, evitando la presencia de impropios. Los objetivos de impropios máximos se podrán determinar reglamentariamente para cada flujo de residuos, si bien la LRSCEC ya los establece para el caso de los biorresiduos en el 20 % desde 2022 y el 15 % desde 2027, porcentaje que además podrá ser reducido mediante orden ministerial.

El incumplimiento de estos objetivos de impropios y los que se determinen reglamentariamente puede tener consecuencias sancionadoras para las propias entidades locales, ya que la superación de dichos porcentajes tiene el carácter de infracción administrativa y será sancionable por las comunidades autónomas. Para ello, como señala la LRSCEC, las entidades locales deberán establecer mecanismos de control, mediante caracterizaciones periódicas, y reducción de impropios para cada flujo de recogida separada. Nada menos.

5.3

Consecuencias del incumplimiento de los objetivos de recogida separada y medios para su cumplimiento

Las consecuencias para las entidades locales derivadas del incumplimiento de los objetivos de recogida selectiva o de la superación de dichos porcentajes de impropios serán sancionadoras, al tipificarse como infracción grave el incumplimiento de la obligación de establecimiento de recogida separada para las fracciones de residuos, así como el incumplimiento de los porcentajes máximos de impropios que, en su caso, se establezcan, y será sancionable por las comunidades autónomas previéndose multas de entre 2000 y 100 000 €.

La LRSCEC tipifica en su artículo 108.3 como infracciones graves:

“w) El incumplimiento de la obligación de establecimiento de recogida separada para las fracciones de residuos mencionadas en los artículos 25, 29 y 30, así como el incumplimiento de los porcentajes máximos de impropios que, en su caso, se establezcan”.

Para evitar estas indeseables consecuencias, 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 comunidades autónomas las llegan a imponer, las acabarán pagando los vecinos incumplidores mediante la correspondiente repercusión en la tasa.

De esta forma, en el ejercicio de sus competencias, las entidades locales podrán llevar a cabo las inspecciones necesarias sobre los productores de residuos domésticos y comerciales, con el fin de comprobar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones establecidas en esta ley o en las ordenanzas que se aprueben. De hecho, el artículo 111.3 LRSCEC no solo habilita a las entidades locales a sancionar el abandono, el vertido o la eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión les corresponde, sino también el incumplimiento de las condiciones de entrega previstas en las ordenanzas, entre las que habrá que incluir el incumplimiento de la separación en origen de los residuos. Por ello, es necesario que los municipios puedan controlar y denunciar, si procediese, los incumplimientos tipificados como infracción, tales como depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción, o depositar los residuos incumpliendo las condiciones, lugares e incluso horarios establecidos en las respectivas ordenanzas municipales de gestión de residuos.

Todo ello para alcanzar el loable objetivo de que, para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente sea como mínimo del 50 % en peso del total de residuos municipales generados.

Para lograr estos ambiciosos objetivos es absolutamente necesaria la participación de los ciudadanos. Las nuevas leyes ambientales, además de un cambio de paradigma, suponen un nuevo contrato social en el que los ciudadanos se tornan en protagonistas fundamentales para su éxito. De ahí su obligación legal de separar en origen sus residuos y entregarlos en los términos que se establezcan en las ordenanzas de las entidades locales, una obligación que los ciudadanos responsables no debemos tratar de evitar, porque ello tendrá consecuencias. No es posible recuperar materiales y reducir impactos con residuos mezclados, y eso es lo que ocurre cuando no se separan correctamente los diferentes flujos de residuos domésticos.

No obstante, las meras campañas de concienciación ciudadana sobre la necesidad de recogida separada de los diferentes flujos de residuos, si bien son necesarias, han resultado claramente insuficientes en la consecución de los objetivos legalmente establecidos, de ahí la necesidad de controlar el cumplimiento de las obligaciones y, en su caso, sancionar, porque las normas en materia de residuos no son voluntarias, son obligatorias, y es necesario asegurar su cumplimiento por razones ambientales y también económicas para las propias entidades locales.

5.4

Los sistemas de recogida eficientes previstos por la Ley y sus problemas: la Agencia Española de Protección de Datos. Sobre el tratamiento de datos asociados a estos sistemas de recogida

Como señala la exposición de motivos de la LRSCEC, la ley no determina una única modalidad para llevar a cabo la recogida separada de las distintas fracciones de los residuos de competencia local, si bien deben tenerse en cuenta modelos de éxito comprobado, como el “puerta a puerta”, o los contenedores cerrados.

Ello se plasma en el artículo 25.2, en el que, tras establecerse los objetivos de recogida separada, en su último apartado se señala:

“Entre los modelos de recogida de las fracciones anteriores que establezcan las entidades locales se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares”.

Estos sistemas coadyuvan a evitar el vertido y las consecuencias ambientales y económicas para las entidades locales, más aún teniendo en cuenta el elevado coste en concepto de impuesto al vertido de cada tonelada de residuos municipales no peligrosos destinados a vertedero.

Como hemos visto, todos estos objetivos son vinculantes para las entidades locales, y probablemente, sin sistemas de recogida eficientes, como el sistema puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes y su adecuado control, será difícil llegar a lograrlos, de ahí la necesidad de que los municipios deban dotarse de estos sistemas de recogida si realmente se quiere que, para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente sea como mínimo del 50 % en peso del total de residuos municipales generados, como señala el artículo 25.5 LRSCEC.

A juicio del propio legislador, estamos ante sistemas que mejoran los porcentajes de recogida selectiva, reducen significativamente el porcentaje de impropios en los contenedores resto y orgánico (lo que evitaría la imposición de sanciones a las entidades locales), facilitan la gestión, reducen el volumen de vertido con su consiguiente impuesto, posibilitan el exigido pago por generación y, por último, implican a todos los ciudadanos.

De lo contrario, la imposibilidad de cumplir tales objetivos traerá las funestas consecuencias citadas sancionadoras, tributarias y ambientales para las propias entidades locales y para los ciudadanos.

Los sistemas de recogida recomendados por la LRSCEC requieren del tratamiento de datos de carácter personal, como el domicilio al que viene vinculado el uso de la llave que abre el contenedor, o el poste en el que se depositan determinadas bolsas.

Obviamente, la LRSCEC no obliga expresamente a realizar tratamiento de datos personales, no es su fin, pero lo hace indirectamente con todas las obligaciones citadas que exigen tal tratamiento para ser eficaces. De hecho, el legislador es consciente de la posible necesidad de tratamiento de tales datos para el cumplimiento de los objetivos de interés público, a consecuencia de las obligaciones que establece para las entidades locales que exigirán tal tratamiento. Y es que para el cumplimiento de los fines y de los objetivos obligatorios establecidos *ex lege* a los que hemos hecho referencia es necesario tal tratamiento. De esta manera, se cumple lo que exige el RGPD, esto es, que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (artículo 6 RGPD), concurriendo ambas en este caso.

Además, la necesidad del tratamiento de datos se infiere indirectamente desde el momento en que la propia LRSCEC establece, en su disposición adicional decimoquinta, lo siguiente:

“En la totalidad de las actuaciones reguladas en esta ley, y específicamente en la gestión de residuos, en la reutilización de productos o componentes de productos que contengan datos personales o en el traslado de residuos, esta ley se aplicará sin perjuicio de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; del Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) y demás normativa aplicable en la materia”.

Con ello, el legislador entiende que en algunas de las actuaciones de gestión (recogida separada de residuos domésticos) será necesario el tratamiento de los datos de carácter personal, pero dicho tratamiento se llevará a cabo con todas las cautelas exigibles por la legislación de protección de datos, especialmente si se quieren implantar sistemas de pago por generación. Es más, la citada disposición adicional se incluyó en el articulado a resultas del propio Informe 48/2020 de la AEPD de 9 de julio de 2020.

Cabe pensar que el tratamiento de datos personales llevado a cabo para la articulación del sistema de recogida separada de residuos domésticos sea necesario para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación europea y estatal, y para el cumplimiento de una misión realizada en interés público, en defensa del interés ambiental, que tiene naturaleza de obligación constitucional, tal y como se deduce del propio artículo 45.2 de la Constitución española, que establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales.

Todo lo señalado pone en aviso sobre un problema con el que se han encontrado algunas entidades locales, mancomunidades en particular, relativo al tratamiento de los datos vinculados a este tipo de contenedores cerrados o inteligentes. Así, puede citarse la resolución de la AEPD de 21 de julio de 2023 (expte. PS/00547/2022) por la que se obliga a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona al cese de todo tratamiento de datos personales relativos al sistema de apertura de contenedores de residuos equipados con cerraduras electrónicas, que se corresponden con equipos de control de acceso a contenedores, accionados mediante tarjeta o aplicación móvil vinculada a una determinada dirección postal.

Lo cierto es que esta mancomunidad venía utilizando estos datos con fines estadísticos, pero no de manera vinculada al establecimiento de un sistema de pago por generación o de control del cumplimiento con fines de inspección y sanción. Esto es lo que le viene a reprochar la AEPD, que le pide que esos datos se vinculen en el futuro a aquello para lo que se creó este sistema, para el establecimiento real de un sistema de pago por generación y de control a efectos de cumplimiento de las obligaciones de separación en origen, de tal suerte que la citada mancomunidad se encuentra ahora tramitando la ordenanza que le permita tratar los datos de las tarjetas de apertura vinculadas al domicilio para la consecución de las finalidades señaladas, acorde con las obligaciones establecidas por la LRSCEC en la consecución de objetivos.

En definitiva, como señala la Directiva marco de residuos, “la gestión de los residuos municipales requiere un sistema de gestión de residuos muy complejo que comprenda un régimen eficiente de recogida, un sistema eficaz de clasificación de residuos y una trazabilidad adecuada de los flujos de residuos, el compromiso activo de los ciudadanos y las empresas, unas infraestructuras adaptadas a la composición específica de los residuos y un sistema de financiación elaborado”.

6

La planificación local en materia de residuos: planes de prevención y planes de gestión

La planificación en materia de residuos no solo es necesaria para lograr articular el principio de prevención, sino que determina las opciones de tratamiento, con base en la generación y tipología de los residuos en un ámbito territorial aplicando la jerarquía de opciones a la vez que reduciendo la discrecionalidad en el control de las actividades de gestión de residuos. En definitiva, la planificación debe tratar de anticiparse a los posibles problemas que plantea la gestión de residuos y, lo que es más importante, que las Administraciones públicas vinculadas cumplan los objetivos establecidos. De hecho, van a determinar los objetivos, los medios e incluso las instalaciones adecuadas para el tratamiento. Constituyen, por tanto, la auténtica clave de bóveda del sistema, un elemento de partida imprescindible e inexcusable para la adecuada gestión de los residuos¹².

12. Ruiz de Apodaca Espinosa (2015) y Sanz Larruga (2022).

Las entidades locales también tienen un importante papel en la planificación en materia de residuos, tanto a nivel de gestión como de prevención, si bien los planes locales claramente vienen subordinados y coordinados al plan estatal y su respectivo plan autonómico. De hecho, las comunidades autónomas deben elaborar los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las entidades locales en su caso, de conformidad con lo previsto en la LRSCEC y los objetivos y orientaciones del Plan estatal marco.

Más allá de la participación de las entidades locales en la planificación autonómica, la LRSCEC, en su artículo 12.5, señala que corresponde a las entidades locales con una población superior a 5000 habitantes aprobar programas de gestión de residuos, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

A priori, no puede deducirse que sea obligatorio, ya que en el artículo 15.3 se señala 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.

Sin embargo, este carácter obligatorio, para los municipios de más de 5000 habitantes, de elaborar planes de gestión, no se deduce del artículo 15.3, sino del artículo 12.5, que establece que en el caso de los municipios de menos de 5000 habitantes podrán también aprobarlos, lo que *a sensu contrario* implica que los de más de 5000 habitantes deberán aprobarlos a pesar del artículo 15.3.

En cuanto a la aprobación de planes de prevención de generación de residuos, así como estrategias de economía circular por parte de las entidades locales, estos tienen carácter voluntario en todo caso, con independencia del número de habitantes.

Lo cierto es que generalmente los planes de gestión suelen serlo también de prevención, al menos a nivel autonómico, por lo que es probable y deseable que los programas de gestión a nivel local también lo sean de prevención.

En cuanto al contenido de los planes de prevención y/o gestión que en su caso aprueben o deban aprobar, no difiere del contenido que la propia LRSCEC prevé para los planes autonómicos, en los anexos VII (contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos), VI (ejemplos de medidas de prevención de residuos) y V (instrumentos económicos y otras medidas que permiten incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos), a los que nos remitimos.

La LRSCEC no establece el procedimiento de aprobación de los planes de prevención y gestión de residuos, más allá de que se sometan a infor-

mación y participación públicas¹³, no ya por parte del público interesado, sino también del público en general, integrando en el citado procedimiento, lógicamente, el trámite preceptivo de EAE que determinará la DAE y su carácter determinante. Debe tenerse en cuenta que la información y la participación son dos derechos que la Administración no debe ni puede dejar de lado, de acuerdo con la Ley 27/2006, de información y participación, que obliga a promover tal participación con una actitud proactiva en la planificación ambiental como lo es la de residuos.

7

Las nuevas ordenanzas de gestión de residuos

El cierre normativo necesario de todas las obligaciones descritas en materia de prevención, de recogida separada y de gestión en el ámbito local, viene exigido por la obligación de aprobar ordenanzas (disposición final octava) con el fin de garantizar su consecución. En ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas. Es curioso que aquí no se establezca un plazo para la aprobación de las citadas ordenanzas, como sí se prevé para determinar la tasa o prestación patrimonial no tributaria.

Entre los aspectos fundamentales de estas ordenanzas será necesario establecer claramente las obligaciones de los usuarios del servicio, de separar en origen los diferentes flujos de residuos, depositarlos en el contenedor adecuado, la identificación de los usuarios, los sistemas de recogida, el régimen inspector y sancionador. Además de la tasa específica y diferenciada estas ordenanzas pueden incluir otras cuestiones expresamente previstas por la LRSCEC, tales como la gestión de los residuos comerciales no peligrosos o el establecimiento de las condiciones de admisibilidad de los residuos en los servicios públicos de gestión, o prohibiciones como la suelta de globos o fumar en las playas.

Esta obligación dista mucho de ser cumplida tras dos años de vigencia de la LRSCEC. Según reciente informe de abril de 2024, sobre el cumplimiento de la obligación de su adopción por parte de las entidades locales, solo el 4,3 % de los municipios de más de 5000 habitantes analizados dispone de una ordenanza de residuos adaptada a la LRSCEC, o lo que es lo mismo, el 95,7 % no han dado cumplimiento hasta el momento a la obligación de aprobación de una ordenanza de residuos adaptada a la LRSCEC¹⁴.

13. Sobre participación en la elaboración de los planes de residuos, Alenza García (2017).

14. Sobrino y Pernas (2024). Se trata de un informe elaborado por la Universidade da Coruña en el marco del Proyecto ECIL (circularlocal.com), sobre la base del tratamiento de datos vinculados a 980 municipios de toda España (fundamentalmente de más de 5000 habitantes).

El cumplimiento de esta obligación es absolutamente necesario para la consecución de los objetivos de la Ley, ya que las ordenanzas locales constituyen instrumentos de ordenación relevantes en el ámbito local e imprescindibles en la ordenación y gestión de los residuos municipales, y no se limitan a ser un mero complemento de la legislación estatal o autonómica, sino que regulan otros muchos aspectos a los que estas no pueden llegar, estableciendo en ocasiones medidas de gestión más estrictas¹⁵.

8

Las nuevas implicaciones económicas: la tasa o prestación patrimonial no tributaria y el impuesto al vertido

Cabe preguntarse por las implicaciones económicas que el cumplimiento de todas estas obligaciones va a tener sobre la Administración local; en definitiva, cómo se va a articular el ansiado principio de “quien contamina paga” a nivel de gestión de los residuos municipales.

El coste de recogida, transporte y gestión de estos residuos no es menor, y se ha venido articulando a través de tasas que, en la mayoría de los casos, no cubren el coste real de la prestación del servicio, o en el mejor de los casos llegan al 70 %. Es evidente que el coste del servicio para cumplir estas obligaciones va a verse aumentado cuando menos a corto plazo, y en ello también tendrá un peso importante el pago del impuesto sobre el vertido.

Como señala Pernas García, el verdadero cambio transformador de la ley en la gestión pública de residuos de competencia local consiste en la eficiencia económica de los servicios locales, que solo puede ir de la mano de la eficiencia ambiental¹⁶.

8.1

La nueva tasa o prestación patrimonial no tributaria

La LRSCEC obliga a las entidades locales al establecimiento de una tasa o prestación patrimonial no tributaria, diferenciada, que permita implantar sistemas de “pago por generación”, para el cumplimiento de estas obligaciones de resultado y de plasmación del principio de “quien contamina paga”;

15. Alenza García (2023b: 7).

16. Pernas García (2023: 90).

el artículo 11.3 LRSCEC prevé, en relación con los costes de gestión de residuos de competencia local, que las entidades locales establecerán:

“en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

En este sentido, cabe recordar que la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 103/2015, de 28 de mayo).

Pues bien, difícilmente se pueden llegar a establecer sistemas de pago por generación a través de una tasa diferenciada en función de los residuos que se generan y su colaboración con la exigida recogida selectiva, si no es posible llegar a determinar de manera diferenciada la cantidad real de residuos que se generan por cada domicilio de cada una de las fracciones. Para concienciar principalmente a los ciudadanos de la necesidad de reducir y, sobre todo, de separar en origen los diferentes flujos de residuos, esta tasa debe permitir la implantación de sistemas de “pago por generación” que estimulen estos comportamientos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley. Entre estos se referencian el “puerta a puerta” o el empleo de “contenedores inteligentes”, que pueden individualizar la generación, como vimos.

Será necesario algún tipo de control e incentivos de manera que sea cierto que quien contamine más pague más, es decir, que quien genere más residuos pague una mayor tasa, y quien menos, pague menos. Eso se puede lograr a través, entre otros medios, de bonificaciones para quienes generen menor cantidad de fracción resto. La LRSCEC en este sentido prevé que las entidades locales podrán establecer, en las correspondientes ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos, bonificaciones en las tasas o, en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida, en los términos previstos en la disposición final primera¹⁷, que

17. Modificando el art. 24 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

prevé una bonificación de hasta un 95 % de la cuota íntegra de las tasas o, en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, 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.

Hasta el momento, a día de hoy, las tasas de residuos domésticos no dependen de la generación efectiva y se fijan con base en criterios objetivos, presuntivos y no de generación real, bien a través de cuotas fijas, ligándolas al consumo de agua, a los metros cuadrados, al valor catastral o a su localización¹⁸. En el caso de residuos comerciales, se ligan al tipo de actividad, superficie, número de trabajadores o generación de residuos en el mejor de los casos. Lo ideal sería establecer en todos los casos una cuota básica referida al coste de infraestructuras y una cuota variable referenciada a la efectiva generación, debiendo concentrarse en la fracción resto.

Lo cierto es que estamos a menos de un año para que venza el plazo para que las entidades locales aprueben sus ordenanzas fiscales en cumplimiento de la ley. Ahora bien, la determinación de esas tasas no es cuestión sencilla, sobre todo por la exigencia en su procedimiento de un informe económico-financiero que justifique la cuantía de acuerdo con el artículo 24.2 LHL¹⁹, y que con ella se cubra el coste. Sobre este informe económico-financiero, la jurisprudencia ha venido exigiendo de manera reiterada que se justifique claramente su importe y los criterios con base en los cuales se haya fijado, no solo con base en el principio de equivalencia, sino también con base en el principio de capacidad económica de los sujetos obligados. Por tanto, no solo se trata de alcanzar el ansiado pago por generación, ya que si, por ejemplo, no se modula la determinación de esta tasa a las familias numerosas o a personas que puedan estar en una situación de riesgo de exclusión social o similar, no se cumplirá con el criterio de la LHL. La jurisprudencia viene determinando que el informe económico-financiero no es un mero requisito formal,

18. Según Castells *et al.* (2023), la presencia de cuotas fijas es muy significativa (50,4 % de los municipios), llegando a ser mayoritaria en los municipios con menos de 5000 habitantes. En otros casos, la localización de la vivienda de acuerdo con la tipología de la calle (33,9 % de los municipios), el valor catastral (5,5 %), el consumo de agua (3,9 %) o la superficie de la vivienda (2,4 %), siendo todas estas modalidades independientes de la generación de residuos y de la participación del hogar en su recogida selectiva.

19. Sobre el informe económico-financiero y su justificación en la determinación de las tasas municipales, Farfán Pérez (2024).

sino que, por el contrario, es un instrumento de esencial importancia; su inexistencia o deficiencia determina la nulidad radical. Este informe debe determinar con suficiente detalle cómo se han establecido las tarifas correspondientes a las tasas. De hecho, pueden citarse algunas sentencias del Tribunal Supremo que anulan precisamente la tasa de residuos con base en la insuficiencia del informe económico-financiero que sirve de fundamento a su establecimiento, como la reciente STS de 30 de junio de 2023, que anula la tasa de residuos de un municipio catalán con base en la falta de memoria y de justificación de los importes impuestos a los apartamentos turísticos, señalando: “no hay estudio que justifique la distribución de las tasas entre los sujetos pasivos, con criterios de racionalidad, proporcionalidad y capacidad económica, fijando la tarifa correspondiente, sino que las tarifas se determinan a discreción del equipo de gobierno y, por todo lo expuesto, de forma arbitraria y sin justificación, dada la ausencia de estudio del que resulte o se desprenda la adecuación de esa distribución a los expresados principios...”.

8.2

El impuesto al vertido, la incineración y la co-incineración

A todo ello, como ya hemos adelantado, habrá que sumar el pago del impuesto sobre el vertido, la incineración y la co-incineración²⁰, que en el caso de los residuos municipales pagarán las entidades locales, lo que aumentará el coste de la gestión de los residuos para los municipios, un coste que evidentemente se repercutirá sobre las tasas. Por tanto, entre los principales obligados están las Administraciones locales, que lo trasladarán a empresas y ciudadanos a través de la tasa.

La existencia de un impuesto sobre el vertido, la incineración y la co-incineración viene justificada por varias razones; en primer lugar, por la jerarquía de residuos, que establece la eliminación de residuos sin riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas como la última opción, debiendo optarse por la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad en toda política de residuos. De esta manera, gravando el vertido se trata de desincentivar la eliminación como forma de gestión, de acuerdo con la citada jerarquía y con la estrategia de economía circular.

En segundo lugar, se trata de una clara manifestación del principio de “quien contamina paga”; así se incentiva la prevención (generando menos re-

20. Vid. Patón García (2022).

sidos), la reutilización y el reciclado de alta calidad, operaciones exentas de cualquier impuesto ambiental.

En tercer lugar, se trata de un impuesto no recaudatorio; al contrario, pretende que su recaudación sea cero, que no haya residuos destinados a la eliminación en vertedero o a incineración. De esta manera los sujetos pasivos del impuesto, para eludir su pago, deberán ahondar en las medidas de recogida selectiva de los diferentes flujos de residuos (a nivel de residuos domésticos y comerciales), o en medidas de minimización (industriales) y reutilización y reciclado (todos).

En resumen, se trata de un impuesto que debiera ser finalista, y que, como todo impuesto ambiental, se establece para desincentivar conductas que suponen un deterioro del medio ambiente en su conjunto.

Debe señalarse que, en algunas comunidades autónomas, caso de Cataluña o Navarra, ya existía este impuesto con un carácter finalista, vinculado a financiar infraestructuras locales y políticas en materia de residuos a través del fondo que configura la recaudación del impuesto. Sin embargo, a pesar de que se discutió en sede parlamentaria, la LRSCEC no establece el carácter finalista del impuesto, dejando esta decisión en manos de las comunidades autónomas. El tipo de gravamen del impuesto varía en función del residuo y de la instalación en que se vierta o incinere, previéndose hasta 20 tipos de gravamen²¹.

Una de las grandes bondades del impuesto al vertido es que hará aflorar los datos reales de lo que realmente acaba en vertedero, lo que permitirá un claro diagnóstico.

En definitiva, cada instrumento económico tiene una finalidad y un sujeto. La tasa municipal se proyecta sobre el ciudadano para buscar su implicación en la recogida separada; el impuesto de depósito en vertedero está

21. En lo que se refiere a los residuos municipales, la LRSCEC prevé diferentes cuotas del impuesto en función del destino y de la forma de gestión.

- En el caso de residuos depositados en vertederos de residuos no peligrosos:
 - 1.º Si se trata de residuos municipales: 40 euros por tonelada métrica.
 - 2.º Si se trata de rechazos de residuos municipales: 30 euros por tonelada métrica.
- En el caso de instalaciones de incineración de residuos municipales que realicen operaciones de eliminación codificadas como operaciones D10 (incineración en tierra):
 - 1.º Si se trata de residuos municipales: 20 euros por tonelada métrica.
 - 2.º Si se trata de rechazos de residuos municipales: 15 euros por tonelada métrica.
- En el caso de instalaciones de incineración de residuos municipales que realicen operaciones de valorización codificadas como operaciones R01 (utilización como combustible u otro modo de producir energía):
 - 1.º Si se trata de residuos municipales: 15 euros por tonelada métrica.
 - 2.º Si se trata de rechazos de residuos municipales: 10 euros por tonelada métrica.
- En el caso de otras instalaciones de incineración de residuos:
 - 1.º Si se trata de residuos municipales: 20 euros por tonelada métrica.
 - 2.º Si se trata de rechazos de residuos municipales: 15 euros por tonelada métrica.

Para las operaciones de co-incineración la cuota es 0.

dirigido a las entidades locales para que opten por opciones de gestión más adecuadas a la jerarquía; y, por último, la responsabilidad ampliada del productor pretende la internalización de los costes de gestión, en coherencia con el principio “quien contamina paga”²².

9

La incidencia de la responsabilidad ampliada del productor de producto en el ámbito de los servicios prestados por las entidades locales

La LRSCEC regula en su título IV la responsabilidad ampliada del productor de producto²³. Aunque *a priori* pudiera creerse que es algo ajeno a las obligaciones de las entidades locales, nada más lejos de la realidad. Debe recordarse que gran parte de los productos que se ponen en el mercado para los consumidores, al final de su vida útil, cuando el consumidor decide desecharlos, se convierten en residuos domésticos, y, como hemos señalado, el aumento de los flujos de residuos sobre los que se establece a corto plazo la obligación de su recogida separada supondrá la necesaria suscripción de nuevos convenios con nuevos SCRAP (Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada), caso de muebles, textiles, plásticos agrarios, artes de pesca o plásticos de un solo uso.

En lo que concierne a las obligaciones concretas de los municipios en materia de recogida y gestión de los envases domésticos (importante flujo de los residuos domésticos), merece también ser tenido en cuenta el Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases, y en particular su artículo 32 relativo a las obligaciones de las entidades locales.

9.1

La extensión de la responsabilidad ampliada del productor de producto a otros residuos no incluidos hasta ahora

La LRSCEC ha articulado la extensión del régimen de responsabilidad ampliada del productor de producto a nuevos flujos de residuos municipales, lo que debería suponer un incremento en los ingresos para las entidades locales. La responsabilidad ampliada del productor de producto se extiende

22. Pernas García (2023: 91).

23. Sobre este particular Pernas García (2022a).

a plásticos de un solo uso, artes de pesca, muebles, enseres, plásticos de uso agrario..., además de la extensión a determinados flujos de residuos (colillas...) que son objeto de limpieza viaria, o la denominada basura dispersa, conocida como “*littering*”. Se extiende, por tanto, la responsabilidad financiera del productor a nuevos costes, sobre la fracción resto, la limpieza viaria, zonas verdes, áreas recreativas, playas y la basura dispersa. Si bien se tratará de una responsabilidad financiera limitada, ya que no cubrirá los costes reales, sino los costes ideales, los necesarios para la prestación de los servicios, la LRS-CEC menciona el concepto de coste parcial. Es decir, en el caso de residuos gestionados por las Administraciones públicas, los productores asumirán *de facto* un coste parcial de los costes reales de la recogida y gestión.

De hecho, la disposición final 7.^a establece que, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de esta ley, se desarrollarán regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los textiles, muebles y enseres, y los plásticos de uso agrario, pudiendo extenderse a las cápsulas de café monodosis. Para las toallitas húmedas, los productores de producto deberán sufragar, al menos, los costes enumerados en el artículo 60.³²⁴.

Otra de las novedades que incluye la LRSCEC es la posibilidad que ahora se reconoce a los municipios de poder llegar a acuerdos ellos mismos con los SCRAP. Hasta ahora esa posibilidad solo se reservaba a las comunidades autónomas. Así, de acuerdo con el artículo 44.2 LRSCEC, cuando los convenios afecten a residuos gestionados por las entidades locales, estos podrán celebrarse directamente, previo conocimiento de la comunidad autónoma, o a través de las autoridades competentes de las comunidades autónomas, en los que participarán las entidades locales; en todo caso debe garantizarse la adecuada participación de las entidades locales en la celebración de esos convenios, no en vano son ellas las que prestan el servicio de recogida selectiva de esos flujos de residuos de competencia municipal cuyo coste debe ser sufragado por el productor del producto.

24. Estos costes son: a) los costes de las medidas de concienciación a que se refiere el artículo 61; b) los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos —incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración—, y de su posterior transporte y tratamiento; y c) los costes de la recogida de datos y de la información, ya sean de recogidas regulares o puntuales, debido a vertidos esporádicos o basura dispersa en el medio. Pernas García (2022a: 447 y ss.).

9.2

Futura implantación del sistema de depósito-devolución-retorno. De servicio público a actividad económica obligatoria de los productores

La implantación del SDDR (sistema de depósito-devolución-retorno), previsto en la ley y el reglamento de envases, conllevará que el actual servicio público de recogida de envases ligeros deje de serlo y pase a ser una actividad económica obligatoria que deban prestar los productores al margen de las entidades locales²⁵. Ello conllevará una reducción de ingresos por los municipios en un futuro próximo si realmente se adoptan otros sistemas de recogida de determinados residuos por implantación del sistema SDDR, ya que tales flujos quedarían fuera de su sistema de recogida actual por el que les pagan los sistemas de responsabilidad ampliada.

No olvidemos que una de las grandes medidas es la posibilidad de que determinados envases de plástico, en el caso de que no se consigan los índices de recogida selectiva que prevé la Ley a corto plazo, se sustituyan por el SDDR, para alcanzar altas cotas de recogida selectiva de determinados envases y evitar la presencia de impropios en otras recogidas selectivas o que acaben siendo basura dispersa.

Los objetivos de captura a alcanzar para evitar que este sistema se acabe implantando se fijan exclusivamente en los envases de PET de menos de tres litros. Estos objetivos de captura son del 70 % para 2023 en peso respecto al introducido en el mercado y del 85 % para 2027. Si no se cumplen estos objetivos en dichos envases en el plazo de dos años se implantará el citado sistema para que se cumplan los objetivos fijados para 2025 (77 %) y para 2030 (90 %). Todo ello sin perjuicio de lo que se fije reglamentariamente para otros envases (aluminio o vidrio) y de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional 17.^a LRSCEC, que prevé las condiciones para la implantación del SDDR.

Con ello se prevé alcanzar el objetivo de que para 2035 el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente sea como mínimo del 50 % del peso del total de los residuos municipales generados.

25. Ortega Bernardo (2022) viene sosteniendo que esta actividad no es servicio público incluso en la actualidad, en la que los entes locales recogen estos residuos a través de contenedor amarillo previo convenio con los SCRAP.

10

Obligaciones de información: recopilación y suministro de datos fiables

Por último, la LRSCEC prevé una serie de obligaciones de información sobre las entidades locales para el adecuado seguimiento de los objetivos. La información en materia de residuos es un elemento fundamental, ya que difícilmente puede justificarse el cumplimiento de los objetivos de recogida separada, o de preparación para la reutilización o el reciclado, si no se tiene una información con datos veraces, completos y adecuados. Esta información, evidentemente, debe ser objetiva, fiable e independiente.

Tal y como establece el artículo 12.5.c), corresponde a las entidades locales “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”. Nada menos.

En el mismo sentido, el artículo 65 LRSCEC prevé las obligaciones de información de las Administraciones públicas en materia de residuos, y por lo que respecta a los municipios se establecen unas obligaciones que necesariamente habrán de cumplir para tener unos datos fiables. En concreto, se exigen respecto a las infraestructuras de tratamiento, cantidad y caracterización de residuos.

Para el caso de los residuos de competencia local, estas deberán remitir anualmente a la comunidad autónoma un informe sobre la gestión de estos residuos, cuyo contenido será determinado por las comunidades autónomas, información que deberá versar sobre las 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 o eliminación de los residuos salientes.

Por último, merece señalarse en este ámbito de remisión de información y de cooperación interadministrativa que, a pesar de las numerosas obligaciones que recaen sobre las entidades locales, llama la atención su escasa representatividad desde un punto de vista formal en la Comisión de Coordinación, órgano de cooperación técnica y colaboración, en el que de sus 30 vocales, que serán nombrados por orden ministerial, solo 3 corresponden a las entidades locales, frente a los 17 autonómicos y los 8 ministeriales.

11

Otras obligaciones: actualización de los contratos de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia local y previsiones sobre el amianto

Es conocido que en la mayoría de los casos la prestación de estos servicios públicos de recogida, transporte y gestión de los residuos municipales no se efectúa de manera directa, recurriéndose a la gestión indirecta a través de empresas contratistas. Obviamente, por las exigencias de la Ley, el condicionado de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de estos contratos tiene que cambiar. La Ley no lo deja al criterio de las entidades locales y sus contratistas, y establece la obligación de adaptar estos contratos como elemento fundamental para la consecución de los objetivos de acuerdo con lo establecido en la LCSP.

Así, la disposición adicional 11.^a prevé la necesaria adaptación de los contratos de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local, al objeto de dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en esta ley en los plazos fijados, siempre que ello resulte posible en virtud de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

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

Dentro de las obligaciones previstas, la Ley contiene una previsión específica en relación con los residuos de amianto en su disposición adicional 14.^a, estableciendo el plazo de un año para que los ayuntamientos elaboren un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto, incluyendo un calendario que planifique su retirada. Este censo, que ya debería estar constituido, tiene carácter público y debe remitirse a las autoridades sanitarias, medioambientales y laborales competentes de las comunidades autónomas, las cuales deberán inspeccionar para verificar, respectivamente, que se han retirado y enviado a un gestor autorizado. Esa retirada priorizará las instalaciones y emplazamientos atendiendo a su grado de peligrosidad y exposición a la población más vulnerable.

Las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionadas antes de 2028. Esta última apostilla plantea la duda de si la LRSCEC se refiere solo a emplazamientos públicos y no privados. A mi juicio se refiere a ambos, si bien, dependiendo de la titularidad de los emplazamientos, la responsabilidad será bien distinta.

En conclusión, estamos ante una ley con numerosas obligaciones para los entes locales en lo que concierne a la gestión de los residuos municipales.

Para su cumplimiento son necesarios medios económicos, técnicos y materiales, así como la participación activa y concienciación de la ciudadanía.

Estamos ante obligaciones legales, no ante un simple desiderátum. Si seguimos lejos de su cumplimiento, debemos recordar la posible apertura de expedientes sancionadores por parte de las comunidades autónomas sobre las entidades locales, o la posible apertura de nuevos procedimientos de infracción por parte de la Comisión. Merece la pena destacar que, a diferencia de otras leyes ambientales, la LRSCEC reconoce la acción pública (artículo 10.1) que, más pronto que tarde, acabará siendo ejercida por cualquier ciudadano, vecino o no del municipio en cuestión, no contra un gestor o un productor incumplidor, sino contra la entidad local competente sobre la que se sustancian las obligaciones contenidas en esta ley, y no por falta de prestación del servicio, sino por el incumplimiento de los objetivos y las obligaciones previstas. El tiempo lo dirá.

12 Bibliografía

Alenza García, J. F. (2017). La participación en la planificación de residuos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 36.

- (2022). La nueva regulación de los residuos: la Ley de Residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Blog del CGAE*, 9 de junio.
- (2023a). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*.
- (2023b). El impacto de la economía circular en el ordenamiento de los residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105.

Blasco Hedo, E. (2022). La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123.

Castells Rey, I., Pellicer García, P. y Puig Ventosa, I. (2023). *Las tasas de residuos en España 2023*. Fundació ENT.

- Farfán Pérez, J. M. (2024). Informes económicos-financieros de las tasas locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, especial 1.
- Martínez Navarro, J. A. (2022). La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17, 202–217.
- Ortega Bernardo, J. (2022). Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (eds.). *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza).
- (2023). Las competencias de los municipios ante el moderno Derecho de gestión de residuos: origen, evolución y recientes desafíos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105.
- Patón García, G. (2022). Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (eds.). *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza).
- Pernas García, J. J. (2022a). 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. En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (eds.). *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 387-479). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- (2022b). 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, 105-140.
 - (2023). 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.
- Pernas García, J. J. y Sánchez González, J. (eds.). (2022). *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza).
- 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.

- (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 contenidas en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 253.

Santamaría Arinas, R. J. (2000). *Administración local y gestión de residuos (tendencias actuales de un servicio público reservado)*. Barcelona: Cedecs.

- (2018). El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular. *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 127-156.

Sanz Larruga, 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 (eds.). *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza).

Sobrino García, I. y Pernas García, J. J. (2024). *Informe sobre el cumplimiento de la obligación de su adopción por parte de las entidades locales, de acuerdo con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades*. Disponible en circularlocal.com.